

939
I

L'ORGANITZACIÓ TERRITORIAL DE
L'ADMINISTRACIÓ PÚBLICA DE
CATALUNYA

VOLUM I (pàgs. 1-512)



DIRECTORS

Lluís Casassas i Simó (1991-1992)

Jordi Casassas i Ymbert (1992-1994)

EQUIP REDACTOR

Enric Bertran i Gonzàlez

Jesús Burgueño i Rivero

Jordi Cortès i Rodríguez

Montserrat Cuxart i Tremps

Enric Mendizàbal i Riera (secretari tècnic)

Francesc Nadal i Piqué (coordinador científic)

Roser Serra i Coma

COL.LABORADORS

Jaume Font i Garolera

Josep Mir i Bagó

INFORMES EXTERNS

Ezequiel Baró

Agustí Bosch

Núria Bosch

Quim Brugué

Joan Font

Tomàs Font i Llobet

Ricard Gomà

Joan Subirats

Joaquín Tornos Mas

CARTOGRAFIA

Mercè Gras

Pilar Roca



	pàgina	
1	INTRODUCCIÓ	1
1.1	L'OBJECTE	1
	<i>L'equip de treball</i>	2
	<i>Les consideracions bàsiques del treball</i>	4
1.2	ELS TREBALLS DE LLUÍS CASASSAS SOBRE L'ORGANITZACIÓ TERRITORIAL DE CATALUNYA	5
1.2.1	BREU PRESENTACIÓ DE LA BIBLIOGRAFIA DE LLUÍS CASASSAS	5
1.2.2	ANÀLISI DE L'OBRA DE LLUÍS CASASSAS SOBRE L'ORGANITZACIÓ TERRITORIAL DE CATALUNYA	10
	<i>Què són les comarques?</i>	11
	<i>Per què no és útil el mapa de l'administració local actual?</i>	12
	<i>La manca d'eficàcia de l'administració local actual</i>	13
	<i>L'estructura territorial de Catalunya</i>	15
	<i>Quines són les unitats territorials de base diària?</i>	18
	<i>La proposta de Lluís Casassas i Joaquim Clusa i els seus avantatges</i>	19
	<i>La regionalització de Catalunya</i>	22
1.3	EL MÈTODE	24
1.3.1	L'ANÀLISI HISTÒRICA	25
1.3.2	L'ANÀLISI TERRITORIAL	26
1.3.3	EL FUNCIONAMENT TERRITORIAL DE L'ADMINISTRACIÓ LOCAL	28
1.3.4	UNES POSSIBLES CONCLUSIONS QUE DUEN A UNA PROPOSTA PER L'ORGANITZACIÓ TERRITORIAL DE L'ADMINISTRACIÓ PÚBLICA DE CATALUNYA	28
1.4	EN RESUM	30
2	L'ANÀLISI HISTÒRICA	31
2.1	LA DIVISIÓ TERRITORIAL DE CATALUNYA. DE L'ANTIC RÈGIM AL LIBERALISME	31
2.1.1	EL CONTEXT HISTÒRIC DE LA REORGANITZACIÓ TERRITORIAL DE CATALUNYA	31
	<i>La pervivència veguerial en els corregiments</i>	31
	<i>Un mapa municipal multiforme</i>	36
	<i>La crítica a la divisió territorial de l'Antic Règim</i>	43
2.1.2	L'OCUPACIÓ FRANCESA COM A DETONANT DE LA FRAGMENTACIÓ PROVINCIAL	45
2.1.3	LES REFORMES TERRITORIALS LIBERALS	50
	<i>La divisió en partits judicials, primer assaig modern de comarcalització</i>	50
	<i>Una alternativa frustrada? Els governs subalterns</i>	56

	La primera divisió provincial de Catalunya	.....62
	De l'absolutisme al liberalisme. Les paradoxes de la divisió de 1833-34	.....73
	L'assentament de la divisió provincial i el fracassat projecte de reforma	.....78
	El gran oblidat: el mapa municipal	.....83
2.2	DE LA CRÍTICA ROMÀNTICA DE LA DIVISIÓ PROVINCIAL A L'INICI DEL DEBAT COMARCALISTA (1833-1883). DIVISIÓ TERRITORIAL I RENAIXENÇA	.....88
2.2.1	ELS PROJECTES D'ORGANITZACIÓ TERRITORIAL DE LA PROVINCIA DE BARCELONA ELABORATS PER ILDEFONS CERDÀ ELS ANYS 1872 I 1873	.....93
2.2.2	EL REPUBLICANISME FEDERAL I LA QÜESTIÓ COMARCAL DURANT ELS PRIMERS ANYS DE LA RESTAURACIÓ	....103
2.3	ELS DIFERENTS CORRENTS DEL NACIONALISME CATALÀ I ELS PRIMERS INTENTS D'ESTABLIR UNA DIVISIÓ COMARCAL DE CATALUNYA (1883-1931)	....106
2.3.1	LA RESTAURACIÓ I L'INICI DEL DEBAT COMARCALISTA (1880-1912)	....112
2.3.2	LA QÜESTIÓ COMARCAL DURANT L'ÈPOCA DE LA MANCOMUNITAT (1913-1923)	....127
2.3.3	ELS NOUS PLANTEJAMENTS POSSIBILISTES DE PAU VILA (1926-1931)	....137
2.4	LA DIVISIÓ TERRITORIAL DE LA GENERALITAT DE CATALUNYA 1931-1939	....143
2.4.1	LES RAONS D'UNA NOVA DIVISIÓ TERRITORIAL DE CATALUNYA	....143
2.4.2	LA PONÈNCIA D'ESTUDI DE L'ESTRUCTURA COMARCAL DE CATALUNYA	....145
2.4.3	EL TRACTAMENT POLÍTIC	....156
2.4.4	DE LA INSTAURACIÓ A LA DEROGACIÓ DE LA DIVISIÓ COMARCAL	....161
2.4.5	REFLEXIONS FINALS	....163
2.5	FRANQUISME I TERRITORI (1939-1975)	....167
2.5.1	EL "RETORN" DE LES PROVÍNCIES	....167
	Els Plans Provincials	....167
	El neoprovincialisme	....172
	Els intents de despersonalització de Catalunya: els casos de Tortosa i de la província de Lleida	....173
2.5.2	DIFERENTS CONCEPCIONS DE COMARCA	....178
	La comarca als organismes franquistes: l'àrea metropolitana de Barcelona	....178
	La comarca als organismes franquistes: altres propostes comarcals	....184
	Les comarques de la Ponència: una eina de resistència i d'afirmació nacional	....186
	La comarca com a objecte d'estudi	....189
2.5.3	EL MUNICIPI	....194

	El municipi al servei del Règim	....194
	Annexions i segregacions	....195
	El cas concret del municipi de Barcelona	....199
2.6	EL DEBAT TERRITORIAL DEL PERÍODE 1975-1988	
2.6.1	EL CONGRÉS DE CULTURA CATALANA I EL TERRITORI	....201
	L'ambient previ	....201
	El Congrés	....202
	Les conseqüències	....206
2.6.2	UNA DÈCADA FRUCTÍFERA EN ESTUDIS SOBRE EL TERRITORI: 1977-1987	....211
	La preocupació pel territori des de les diverses institucions i entitats privades	....212
	La preocupació pel territori des de les institucions públiques	....221
	Propostes i suggeriments	....223
2.6.3	LES LLEIS D'ORGANITZACIÓ TERRITORIAL DE CATALUNYA	....229
3	L'ANÀLISI TERRITORIAL	....235
3.1	EL FENOMEN URBÀ	
3.1.1	ASPECTES TEÒRICS	....235
3.1.2	L'EVOLUCIÓ DE LA POBLACIÓ A CATALUNYA, 1718-1991	....235
	Abans del segle XVIII: el règim demogràfic antic	....239
	1717-1787	....239
	1787-1860	....240
	1860-1900	....241
	1900-1930	....242
	1930-1950	....243
	1950-1975	....243
	1975-1991	....244
3.1.3	LA URBANITZACIÓ A CATALUNYA	....244
3.1.4	LES NOVES TENDÈNCIES DE POBLAMENT	....245
3.1.5	RESUM I CONCLUSIÓ	....266
		....272
3.2	ELS SERVEIS I EL COMERÇ COM A ELEMENTS CLAU DEL SISTEMA URBÀ ACTUAL	
3.2.1	INTRODUCCIÓ	....274
3.2.2	LA TERCIARITZACIÓ DE L'ECONOMIA CATALANA I DE LA SEVA POBLACIÓ ACTIVA	....274
3.2.3	POBLACIÓ I SERVEIS A CATALUNYA: UNA DISTRIBUCIÓ TERRITORIAL DIFERENT	....276
3.2.4	LES LLICÈNCIES COMERCIALS I LES LLICÈNCIES DE SERVEIS ACTUALS	....279
	La xarxa urbana de les llicències comercials i de serveis	....287
	La xarxa urbana de les oficines de bancs i caixes d'estalvis	....288
3.2.5	CONCLUSIÓ	....296
		....300

3.3	LA REGIÓ METROPOLITANA DE BARCELONA	....301
3.3.1	PER QUÈ UN CAPÍTOL PER A LA REGIÓ METROPOLITANA DE BARCELONA?	....301
3.3.2	EL PAPER DE LA REGIÓ METROPOLITANA DE BARCELONA EN L'ESTRUCTURA TERRITORIAL DE CATALUNYA. ELS LÍMITS DE LA REGIÓ METROPOLITANA DE BARCELONA	....302
3.3.3	LES PROPOSTES D'ORGANITZACIÓ INTERNA DE LA REGIÓ METROPOLITANA DE BARCELONA	....314
	<i>L'estructura interna de la regió metropolitana de Barcelona</i>	....314
	<i>Les municipals de Lluís Casassas i Joaquim Clusa</i>	....315
	<i>Els mercats de treball</i>	....318
	<i>Les propostes del Pla Territorial General de Catalunya (PTGC)</i>	....318
	<i>Resum</i>	....319
3.3.4	EL PAPER DE LA REGIÓ METROPOLITANA DE BARCELONA EN L'ESTRUCTURA ECONÒMICA DE CATALUNYA	....319
3.3.5	EL PAPER DE LA REGIÓ METROPOLITANA DE BARCELONA EN L'ESTRUCTURA POLÍTICA DE CATALUNYA	....327
3.3.6	CONCLUSIONS	....329
3.4	LES INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT DE CATALUNYA: LA XARXA VIÀRIA I LES DIVISIONS SUPRACOMARCALS	....331
3.4.1	LA FORMACIÓ DE LA XARXA DE CARRETERES DE CATALUNYA	....331
	<i>Consideracions generals de partida</i>	....331
	<i>El paper dels condicionants físics</i>	....332
	<i>La formació històrica de la xarxa viària</i>	....336
	<i>Les deficiències de la xarxa viària heretada: causes i conseqüències</i>	....339
	<i>Apunt sobre la formació de la xarxa ferroviària</i>	....343
3.4.2	LA SITUACIÓ ACTUAL: L'ACTUACIÓ DE LA GENERALITAT I EL MOPTMA	....345
	<i>Consideració preliminar</i>	....345
	<i>La xarxa viària: divisió administrativa i plans en execució</i>	....346
	<i>Les actuacions recents de l'Estat (MOPTMA)</i>	....348
	<i>L'actuació de la Generalitat</i>	....349
	<i>Valoració global de la situació actual</i>	....352
	<i>Obres recents i divisions territorials</i>	....353
3.4.3	LA XARXA VIÀRIA I LA FUTURA DIVISIÓ ADMINISTRATIVA DEL TERRITORI EN REGIONS O VEGUERIES	....355
	<i>La situació actual: adaptació a la divisió provincial</i>	....355
	<i>Les divisions territorials supracomarcals del Pla de Carreteteres i del Projecte de Pla Territorial General de Catalunya</i>	....356
	<i>Consideracions finals</i>	....360
3.5	LA MOBILITAT DELS HABITANTS DE CATALUNYA	....365
3.5.1	INTRODUCCIÓ	....365

3.5.2	LA MOBILITAT OBLIGADA PER TREBALL	....367
	Les diferències de la mobilitat obligada segons el sexe	....367
	La mobilitat del treball com aproximació a l'estructura d'un territori	....368
	La mobilitat obligada en relació a l'anàlisi dels mercats de treball i a la planificació del transport públic	....372
	El Pla Territorial General de Catalunya	....373
	El treball de Lluís Casassas i Joaquim Clusa sobre L'organització territorial de Catalunya	....376
	Resum i conclusió	....379
3.5.3	LA MOBILITAT A PARTIR DE LES XARXES DE CARRETERES I DE TRANSPORT PÚBLIC	....380
	El trànsit per la xarxa de carreteres	....380
	La mobilitat segons el servei d'autobusos de línia a Catalunya	....382
3.5.4	L'ESPAI DE VIDA: UN EXEMPLE D'ESTUDI A LA REGIÓ METROPOLITANA DE BARCELONA	....384
3.5.5	LA POBLACIÓ ESTACIONAL EN ELS MUNICIPIS DE CATALUNYA	....387
3.5.6	EN RESUM	....394
3.6	LES DIVISIONS ADMINISTRATIVES DE CATALUNYA	....395
3.6.1	LES DIVISIONS D'ORDRE SUPERIOR O REGIONAL	....396
	El domini de l'organització provincial	....396
	Les disfuncions en la divisió provincial	....397
3.6.2	LES DIVISIONS D'ORDRE INTERMEDI	....401
	Les comarques	....402
	Les circumscripcions electorals de les diputacions	....403
	Els partits judicials	....405
	Les administracions d'Hisenda	....407
	Les oficines de l'INEM	....409
	Les oficines d'atenció a la joventut	....411
	Les oficines d'extensió agrària	....413
	La xarxa hospitalària	....415
3.6.3	LES DIVISIONS DE NIVELL BÀSIC O LOCAL	....416
	Els districtes telefònics	....417
	Els arxiprestats	....419
	Els parcs de bombers	....421
	Les oficines de Correus	....423
	El centres d'ensenyament mitjà	....425
	Les àrees bàsiques de salut	....425
	La guàrdia civil i la policia nacional	....426
	Les àrees bàsiques territorials	....428
3.6.4	CONCLUSIONS. LA RIQUESA DE LA XARXA URBANA CATALANA	....430
3.7	ASSAIGS D'ORGANITZACIÓ DE L'ADMINISTRACIÓ LOCAL A L'ESTRANGER	....431
3.7.1	INTRODUCCIÓ	....431
3.7.2	FRANÇA: UN ESTAT SENSE REFORMES ADMINISTRATIVES TERRITORIALS	....432

3.7.3	SUÈCIA: UN CAS EXEMPLAR DE REFORMA ADMINISTRATIVA	....436
3.7.4	LA REFORMA MUNICIPAL DANESA	....443
3.7.5	LES REFORMES DE L'ADMINISTRACIÓ LOCAL A ANGLATERRA	....452
3.7.6	CONCLUSIONS	....476
3.8	EL FET REGIONAL A CATALUNYA	....478
3.8.1	L'ESTRUCTURA FÍSICA DEL TERRITORI	....479
3.8.2	LA FERMA UNITAT DEL PAÍS, EL PAPER DE BARCELONA I ELS PROVINCIALISMES	....487
3.8.3	ELS PRECEDENTS HISTÒRICS DE LES REGIONS CATALANES	....496
3.8.4	LA RECUPERACIÓ DEL PENSAMENT REGIONALITZADOR	....500
	<i>Les regions o vegueries de 1936</i>	....500
	<i>Les propostes posteriors i la situació actual</i>	....505
4	EL FUNCIONAMENT TERRITORIAL DE L'ADMINISTRACIÓ LOCAL	....513
4.1	ELS NIVELLS DE L'ADMINISTRACIÓ LOCAL	....513
4.1.1	LES QÜESTIONS TERRITORIALS DEL MAPA MUNICIPAL DE 1994	....513
4.1.2	LES MANCOMUNITATS DE MUNICIPIS	....518
4.1.3	L'ÀREA METROPOLITANA DE BARCELONA	....521
4.1.4	LES COMARQUES	....524
4.2	ELS LLINDARS DE POBLACIÓ EN LA DIVISIÓ TERRITORIAL	....538
4.2.1	ELS LLINDARS POBLACIONALS EN L'ATRIBUCIÓ DE COMPETÈNCIES I RECURSOS FINANCERS ALS MUNICIPIS I EN LA SEVA ORGANITZACIÓ INTERNA	....538
	<i>Competències municipals i finançament</i>	....538
	<i>Organització i personal dels municipis</i>	....542
	<i>La prestació real de serveis</i>	....544
4.2.2	ELS LLINDARS POBLACIONALS EN LES DIVISIONS TERRITORIALS ACTUALS	....546
4.2.3	CONCLUSIONS	....550
5	LA PROPOSTA	....553
5.1	EL REFORÇAMENT DE L'ADMINISTRACIÓ LOCAL COM A OBJECTIU PRINCIPAL	....554
	<i>La descentralització</i>	....555
	<i>L'increment de les competències locals</i>	....556
	<i>L'atribució concreta de les competències</i>	....557
	<i>La flexibilitat i diversitat en l'atribució de competències a municipis i comarques</i>	....557
5.1.1	ESCALA INADEQUADA DE LES COMARQUES VIGENTS	....558
5.1.2	EXCESSIU NOMBRE DE NIVELLS ADMINISTRATIUS	....560
5.1.3	RECAPITULACIÓ	....567
5.2	LES REGIONS	....568
5.2.1	UNA INTERPRETACIÓ DE LA REALITAT REGIONAL	....571

	La regió Oriental (o regió de Girona-Costa Brava o Catalunya Oriental)	....571
	La regió Central (o Catalunya Central)	....573
	La regió de Ponent (o Catalunya de Ponent)	....577
	La regió Meridional (o Catalunya Meridional)	....579
	La regió de Barcelona	....582
5.2.2	LA DEMARCACIÓ TERRITORIAL DE LES REGIONS	....585
5.2.3	LES FUNCIONS DE LES REGIONS	....588
	Les regions com a divisió administrativa de l'Estat	....588
	Les regions com a circumscripció electoral al Congrés de Diputats i al Senat	....589
	Les regions com a àmbit territorial bàsic per a l'administració perifèrica de la Generalitat	....592
	Les regions com a demarcació de l'administració local superior (diputacions)	....593
5.2.4	UNA POSSIBILITAT A DEBATRE: LES SUB-REGIONS	....595
	Les circumscripcions electorals al Parlament de Catalunya	....598
5.3	LES COMARQUES I ELS MUNICIPIS	....600
5.3.1	ESBÓS D'UN NOU MAPA COMARCAL	....600
5.3.2	REFORMA DEL MAPA MUNICIPAL	....609
	L'agregació dels municipis amb menys de 500 habitants	....612
	La limitació de les segregacions	....614
	La incentivació de la conversió dels petits municipis en entitats municipals descentralitzades	....614
	La flexibilització de les reformes de límits municipals	....615
5.3.3	ORGANITZACIÓ I FUNCIONS DE LES NOVES COMARQUES	....615
	Elecció directa del consell comarcal	....616
	La capitalitat comarcal	....617
	De les competències i funcions de les noves comarques	....617
	Un nucli competencial propi i comú a totes les comarques	....618
	L'atribució de les competències municipals en funció dels llindars de població	....619
	La delegació de competències municipals a les comarques	....620
	La planificació territorial	....621
	La gestió dels tributs locals	....622
	Altres funcions de les comarques	....622
	Del finançament de les noves comarques	....624
5.3.4	UNA VALORACIÓ FINAL	....627
5.3.5	DEU EXEMPLES DE NOVES COMARQUES	....629
	El Montseny	....630
	El Ripoll	....632
	L'Alta Segarra	....634
	El Lluçanès	....637
	L'Alta Ribera d'Ebre	....640
	El Baix Gaià	....642
	La Vall de Camprodon	....644

<i>La Baixa Tordera</i>	....646
<i>Les Garrigues Altes</i>	....649
<i>El Pallars Jussà</i>	....652
BIBLIOGRAFIA	....655
ANNEXOS ESTADÍSTICS	....687
3.1 Població urbana i rural. Municipis i comarques, 1717-1991	....688
3.2 Localitats que pertanyen als quatre primers nivells de la xarxa urbana de Catalunya	....697
3.3 Classificació de les funcions	....698
3.4 Habitants, llicències i llicències comercials per 100 habitants. Municipis de Catalunya, 1991	....699
3.5 Oficines de caixes d'estalvi i bancs per municipis. 1991	....712
3.6 Estacions d'aforament. IMD 1990	....717
3.7 Classificació de les àrees urbanes i grans àmbits funcionals del PTGC	....722
3.8 Serveis i funcions administratives dels municipis catalans	....724
INFORMES	....737
EL FINANÇAMENT DELS ENS LOCALS: ESTAT ACTUAL I ALGUNES INDICACIONS DE REFORMA Núria Bosch i Ezequiel Baró	....739
LA PROVÍNCIA EN EL SISTEMA CONSTITUCIONAL ESPANYOL Joaquín Tornos Mas	....771
COMARQUES I MUNICIPIS: PERSPECTIVES D'EVOLUCIÓ Tomàs Font i Llobet	....805
IMPACTES DE LA REORDENACIÓ DEL MAPA MUNICIPAL CATALÀ: UNA REFLEXIÓ DES DE LA CIÈNCIA POLÍTICA EQUIP D'ANÀLISI POLÍTICA Joan Subirats, Joan Font, Agustí Bosch, Ricard Gomà i Quim Brugué	....827

ÍNDIX DE GRÀFICS

	pàgina
Gràfic 3.1 Relació entre les llicències comercials i de serveis i la població dels municipis catalans. 1991	289
Gràfic 3.2 Relació comarcal entre el nombre d'oficines de caixes i bancs per 10.000 habitants i els rendiments mínims declarats per contribuent (1990).	298
Gràfic 3.3 Relació entre les oficines de caixes i bancs i la població dels municipis catalans. 1991	299
Gràfic 3.4 Els àmbits metropolitans d'un territori	305
Gràfic 3.5 Ús i vocació de l'espai català	313

ÍNDIX DE MAPES

		pàgina
Mapa 1.1	Interpretació de l'estructura territorial de Catalunya segons Ll. Casassas i J. Clusa (1981)	16
Mapa 2.1	Corregiments (1802)	35
Mapa 2.2	Superfície municipal mitjana vers 1810	40
Mapa 2.3	Percentatge de població sota jurisdicció reial a la fi de l'antic règim	43
Mapa 2.4	Divisions afrancesades	51
Mapa 2.5	Partits judicials i projectes de districtes subalterns (1820)	56
Mapa 2.6	Gestació de la primera divisió provincial	63
Mapa 2.7	Províncies i partits judicials (1834)	77
Mapa 2.8	Projecte de divisió provincial de F. Caballero	81
Mapa 2.9	Evolució del nombre de municipis de 1810 a 1857	87
Mapa 2.10	Projecte de divisió judicial de la província de Barcelona elaborat per la Comissió Mixta Provincial (1872)	99
Mapa 2.11	Organització de la província de Barcelona en confederacions regionals de municipis per I. Cerdà, 1873	101
Mapa 2.12	Comarques naturals i històriques segons N. Font i Sagué (1897)	121
Mapa 2.13	Proposta de divisió administrativa de Catalunya elaborat pel Servei Geogràfic de la Mancomunitat l'any 1919	134
Mapa 2.14	Proposta de divisió comarcal i regional de Pau Vila (1930)	142
Mapa 2.15	Comarques segons l'enquesta als ajuntaments (1932)	150
Mapa 2.16	Mercats segons l'enquesta als ajuntaments (1932)	151
Mapa 2.17	La divisió territorial de la Generalitat republicana (1932-1936)	154
Mapa 2.18	La Comarca de Barcelona de 1953 i l'Àrea Metropolitana del Pla de 1966	181
Mapa 2.19	Els canvis en el mapa municipal durant el franquisme	197
Mapa 2.20	Proposta de nova divisió territorial. Manuel Ribas i Piera (1983)	226
Mapa 2.21	Municipalies i àrees d'administració territorial de la Generalitat. Projecte de Ll. Casassas i J. Clusa (1981)	228
Mapa 2.22	Comarques i municipis	233
Mapa 3.1	Xarxa urbana 1717	248
Mapa 3.2	Xarxa urbana 1787	249
Mapa 3.3	Xarxa urbana 1860	251
Mapa 3.4	Xarxa urbana 1887	253
Mapa 3.5	Xarxa urbana 1900	256

Mapa 3.6	Xarxa urbana 1930	257
Mapa 3.7	Xarxa urbana 1950	259
Mapa 3.8	Xarxa urbana 1975	261
Mapa 3.9	Localització de la població 1970	263
Mapa 3.10	Xarxa urbana 1991	265
Mapa 3.11	Jerarquia urbana de Catalunya segons Pilar Riera	281
Mapa 3.12	Les rodalies segons Joan Soler i Riber	284
Mapa 3.13	Les àrees de l'Atlas comercial	286
Mapa 3.14	Llicències de comerç al detall. Any 1989	292
Mapa 3.15	Estructura territorial de la regió metropolitana de Barcelona	306
Mapa 3.16	Els diferents límits de la regió metropolitana de Barcelona	309
Mapa 3.17	El vuit ferroviari català	312
Mapa 3.18	Interpretacions de l'estructura interna de la regió metropolitana de Barcelona	317
Mapa 3.19	Camins i barreres	335
Mapa 3.20	Àmbits d'aplicació dels Plans Zonals previstos al Pla de Carreteres de Catalunya. Proposta d'Àmbits Funcionals Territorials del Projecte del Pla Territorial General de Catalunya	358
Mapa 3.21	Primera relació laboral exterior. Regió metropolitana de Barcelona	370
Mapa 3.22	Grau d'interrelació laboral a la regió metropolitana de Barcelona	371
Mapa 3.23	Comarques i àrees bàsiques territorials. Pla Territorial de Catalunya	375
Mapa 3.24	Servei d'autobusos de línia a Catalunya. Intensitat de trànsit. Any 1991	383
Mapa 3.25	Població 1991	389
Mapa 3.26	Relació capacitat màxima/població 1991	391
Mapa 3.27	Relació població mitjana anual/població 1991	393
Mapa 3.28	Delegacions territorials d'ensenyament	398
Mapa 3.29	Divisió territorial de l'atenció sanitària	400
Mapa 3.30	Circumscripcions electorals de les Diputacions	404
Mapa 3.31	Audiències i partits judicials	406
Mapa 3.32	Delegacions i administracions d'hisenda	408
Mapa 3.33	Oficines de l'INEM	410
Mapa 3.34	Serveis a la joventut	412
Mapa 3.35	Organització territorial del Departament d'Agricultura, Ramaderia i Pesca	414
Mapa 3.36	Províncies i districtes telefònics	418
Mapa 3.37	Bisbats i arxiprestats	420
Mapa 3.38	Brigades i parcs de bombers	422
Mapa 3.39	Administració de correus. Províncies i oficines tècniques	424

Mapa 3.40	Cossos i forces de seguretat de l'Estat (guàrdia civil i/o policia nacional)	427
Mapa 3.41	Suècia. 24 <i>länar</i> (comtats) i 286 <i>kommun</i> (municipis)	441
Mapa 3.42	Divisió territorial Catalunya/Dinamarca	447
Mapa 3.43	Conques hidrogràfiques	482
Mapa 3.44	Croquis de l'estructura de relleu segons Ll. Solé i Sabarís	483
Mapa 3.45	Les grans regions fisiogràfiques segons Ll. Solé i Sabarís (1953)	486
Mapa 3.46	Catalunya, sistema metropolitana	494
Mapa 3.47	Ll. Casassas (1990): <i>La ciutat metropolitana i la unitat de Catalunya</i>	495
Mapa 3.48	Antics bisbats. Trets lingüístics	499
Mapa 3.49	Quatre propostes de divisions regionals (Divisió territorial, 1936; Consell Assesor, 1945; E. Lluch i M. Cahner, 1965; Ll. Casassas i J. Clusa, 1981)	506
Mapa 3.50	Tres propostes de divisions regionals (J. Rebagliato, 1989; Ll. Casassas i J. Vilà, 1989; PTGC, 1993)	507
Mapa 4.1	Municipis que formen part de mancomunitats	520
Mapa 4.2	Els diversos àmbits territorials de l'àrea metropolitana de Barcelona	523
Mapa 4.3	Els ingressos comarcals en relació als municipals	536
Mapa 5.1	Proposta de regionalització	583
Mapa 5.2	La reforma territorial per a l'Estat: les noves províncies	590
Mapa 5.3	Proposta de comarcalització	602
Mapa 5.4	Municipis amb menys de 500 habitants (1991)	611
Mapa 5.5	Montseny	631
Mapa 5.6	El Ripoll	633
Mapa 5.7	Alta Segarra	636
Mapa 5.8	Lluçanès	639
Mapa 5.9	Alta Ribera d'Ebre	641
Mapa 5.10	Baix Gaià	643
Mapa 5.11	Vall de Camprodon	645
Mapa 5.12	Baixa Tordera	648
Mapa 5.13	Garrigues Altes	651
Mapa 5.14	Pallars Jussà	654

ÍNDEX DE QUADRES

		pàgina
Quadre 2.1	Evolució de la xarxa urbana administrativa	37
Quadre 2.2	Nombre de municipis per comarques	41
Quadre 2.3	Població total i població sota jurisdicció reial per corregiments. Catalunya 1787	44
Quadre 2.4	Districtes segons el pla de la Diputació de 1820	60
Quadre 2.5	Comparació de tres divisions provincials quatrimpartites	68
Quadre 2.6	Similitud entre les comarques de 1936 i els partits judicials de 1908. Percentatge de municipis de les comarques que ja pertanyien al partit judicial de la mateixa capitalitat (llevat de les notes)	166
Quadre 3.1	Llindar demogràfic que s'ha de superar per considerar un nucli de població com a ciutat	237
Quadre 3.2	Evolució de la població de Catalunya	240
Quadre 3.3	El poblament urbà a Catalunya, 1717-1991	246
Quadre 3.4	Evolució de la població total, rural i urbana de Catalunya, 1717-1991. Xifres absolutes i taxa de creixement anual acumulativa	264
Quadre 3.5	Població ocupada els anys 1983 i 1992 per grans sectors i pels subsectors del terciari	278
Quadre 3.6	Percentatge sobre el total de llicències i població	290
Quadre 3.7	Població mitjana per mesos i per al conjunt de l'any de diversos municipis catalans	294
Quadre 3.8	Distribució de la població ocupada per branques d'activitat, 1970-1991. Regió I i Catalunya	322
Quadre 3.9	Empreses de serveis a la Regió Metropolitana de Barcelona, 1990	324
Quadre 3.10	Plans de carreteres aplicats a Catalunya	337
Quadre 3.11	Xarxa de carreteres de les Diputacions catalanes	342
Quadre 3.12	Xarxa de carreteres (tipus de vies i titularitat)	346
Quadre 3.13	L'espai de vida tipus dels habitants de la Regió Metropolitana de Barcelona, 1990	385
Quadre 3.14	Classificació dels municipis de Catalunya segons la relació entre la població censada i la població mitjana anual	392

Quadre 3.15	Nombre de municipis on la població és inferior o superior a determinada població	434
Quadre 3.16	Ens locals a diversos països europeus	475
Quadre 4.1	Evolució del nombre de municipis a Catalunya, 1810-1994	514
Quadre 4.2	Distribució dels municipis de Catalunya per grandària poblacional	515
Quadre 4.3	Distribució dels municipis que formen part de mancomunitats, segons la grandària poblacional de 1991	521
Quadre 4.4	Ingressos pressupostats de les entitats locals a Catalunya (en pessetes)	532
Quadre 4.5	Relació d'ingressos dels ajuntaments i dels consells comarcals (en pessetes)	537
Quadre 4.6	La població de les comarques	547
Quadre 5.1	Població, superfície i nombre de municipis de les noves regions de Catalunya	571
Quadre 5.2	Diputats a Corts per Catalunya	591
Quadre 5.3	Senadors per Catalunya	592
Quadre 5.4	Nombre de membres de les diputacions	594
Quadre 5.5	Diputats al Parlament de Catalunya	599
Quadre 5.6	Comparació dels paràmetres bàsics de les comarques actuals i les que es proposen	608

I INTRODUCCIÓ

"El país no canvia, però el que canvia és l'ús que els ciutadans fem del país."

Lluís Casassas (1988), "L'organització territorial de Catalunya. El cas del Solsonès-Cardener", *Cardener*, Cardona, n° 5, pàg. 46.

"Una divisió del territori no és pas una malla tècnica neutra, sinó la configuració territorial d'una determinada opció política."

Enric Lluch (1983), "Introducció a les ponències", a Pilar Riera, editora, *La nova divisió territorial de Catalunya*, Bellaterra, Publicacions del Departament de Geografia de la Universitat Autònoma de Barcelona, pàg. 6.

"Amb tot i que hem procedit ponderant tots els elements coneguts amb preponderància primordial de les realitats d'ara, per raó d'aquesta mateixa directriu essencialíssima, ho hem fet amb el ferm convenciment que noves realitats en l'esdevenidor no deixaran d'imposar delimitacions més ajustades a les necessitats que es presentin. Volem dir amb això que cap divisió que es faci no serà immutable, com no ho han estat en els temps les demarcacions d'aquesta índole i és degut a aquesta variabilitat de termenals la dificultat que trobem en voler definir les comarques tradicionals o històriques."

Pau Vila (1931), "Una divisió de Catalunya en comarques", a *El problema comarcal de Catalunya*, Barcelona, Biblioteca d'Estudis Comarcals, volum II, Casa del Vallès, pàg. 121.

1.1 L'OBJECTE

Una de les preocupacions científiques de Lluís Casassas i Simó era l'organització territorial de l'administració pública a Catalunya. En els darrers anys de la seva vida tenia l'objectiu de realitzar un estudi que parés especial atenció a l'administració local.

Aquest estudi té origen en el fet que una part de les persones que treballen en l'administració pública a Catalunya o que n'analitzen el funcionament, creuen que l'organització territorial de l'administració pública a Catalunya no és prou bona ni prou eficaç i que es pot millorar.

Aquesta insatisfacció sobre el funcionament de l'administració pública a Catalunya s'expressa en una sèrie d'aspectes territorials -geogràfics- que es tracten en aquest treball i que breument s'enumeren tot seguit:

- a) Una fragmentació excessiva del mapa municipal, que comporta una manca de recursos econòmics dels ajuntaments a l'hora d'exercir totes les competències que legalment els pertoca, amb el personal adequat.
- b) Un mapa comarcal que no s'ajusta al model territorial català, basat en l'actual sistema urbà, en l'actual mobilitat de la població, en l'actual ús del territori.
- c) Un mapa provincial que no reconeix el paper de la regió metropolitana de Barcelona, el paper vertebrador de Manresa a la Catalunya central ni la necessitat de modificació de certs límits vigents.

L'equip de treball

Lluís Casassas havia parlat durant aquests anys amb un grup de geògrafs, deixebles i col.laboradors seus, per tal de començar a treballar en aquest projecte. Malauradament, Lluís Casassas va

morir el vint-i-tres de juny de 1992, quan tot just l'equip de treball havia començat a planificar la feina que s'havia de fer. La mort de Lluís Casassas va suposar que les persones que formaven part del grup de treball haguessin de reconstruir el projecte a partir de les converses mantingudes amb Lluís Casassas i dels seus papers referits directament en aquest treball.

El grup de geògrafs amb els quals Lluís Casassas va contactar per a realitzar el treball és format per Enric Bertran i González, especialitzat en estudis regionals, comarcals i locals de Catalunya; Jesús Burgueño i Rivero, professor a la Universitat de Lleida, que ha efectuat una sèrie de treballs sobre la història de la divisió provincial, comarcal i municipal a Catalunya i per al conjunt d'Espanya; Jordi Cortés i Rodríguez, amb una àmplia experiència en els estudis territorials a Catalunya, sobretot en l'àmbit rodal; Montserrat Cuxart i Tremps, especialitzada, també, en la realització d'estudis territorials; Enric Mendizàbal i Riera, professor a la Universitat Autònoma de Barcelona, especialista en temes de població i de les seves activitats; Francesc Nadal i Piqué, professor a la Universitat de Barcelona, que ha treballat, sobretot, en diferents aspectes relacionats amb la divisió territorial, tant des d'un punt de vista històric com actual; i Roser Serra i Coma, que també ha realitzat una sèrie d'estudis de geografia i història de diferents contrades de Catalunya. Tots plegats, gràcies, sobretot, a l'estreta relació mantinguda amb Lluís Casassas, tenen un cert coneixement sobre l'estructura territorial de l'administració pública de Catalunya i del seu funcionament. Aquest grup de treball ha estat dirigit des de la mort de Lluís Casassas, per Jordi Casassas i Ymbert, professor a la Universitat de Barcelona, especialista en temes de història contemporània de Catalunya.

Així mateix, aquest grup de treball ha comptat amb una sèrie de col.laboradors en el capítol de l'anàlisi territorial i en el de l'elaboració de la proposta. Aquests col.laboradors són Jaume

Font, professor de geografia a la Universitat de Barcelona, que ha realitzat tota una sèrie de treballs sobre la xarxa de transports de Catalunya, i Josep Mir, professor a la Universitat Pompeu Fabra, especialitzat en dret administratiu.

Les consideracions bàsiques del treball

El resum de tota aquesta feina resta concretat en la intenció de fer un estudi sobre l'organització territorial de l'administració pública a Catalunya, que és el títol del present treball. El model territorial de l'administració pública catalana volgut en aquest estudi, hauria d'estar caracteritzat pels següents trets:

a) Deixant de banda l'administració perifèrica de l'Estat espanyol, Catalunya ha de tenir dos únics nivells d'administració pública: l'administració local i l'administració autonòmica. El treball, però, vol efectuar l'anàlisi de l'administració local en tant que s'orienta i s'encamina a la prestació de serveis personals. L'administració autonòmica, en tant que s'encara al disseny i execució de polítiques generals, no serà objecte del present estudi.

b) Pels condicionants legals existents, l'administració local a Catalunya ha de constar de tres nivells territorials: els municipis, les comarques i les regions. Cadascun d'aquests nivells, però, ha de ser format per unitats territorials vives, encara que siguin desiguals en extensió, en recursos i en potencial humà. Aquestes desigualtats s'expliquen per l'estructura territorial actual de Catalunya i la seva evolució històrica: el coneixement d'aquests fets permetrà trobar les unitats territorials més adequades per a la integració de tot el territori i de la gent que hi viu en una societat de més qualitat.

El treball parteix, per tant, d'aquestes dues premisses, que es consideren les més adients, ara com ara, per a un eficaç funcionament de l'administració pública catalana.

1.2 ELS TREBALLS DE LLUÍS CASASSAS SOBRE L'ORGANITZACIÓ TERRITORIAL DE CATALUNYA

1.2.1 BREU PRESENTACIÓ DE LA BIBLIOGRAFIA DE LLUÍS CASASSAS

No és aquest el lloc per fer una ressenya biogràfica de Lluís Casassas i Simó, com tampoc no és el lloc de fer una anàlisi detallada i erudita de la seva extensa bibliografia.¹ El que tot seguit es farà és, només, una breu presentació dels treballs de Lluís Casassas, per poder desenvolupar, així, el seu pensament sobre l'organització territorial de Catalunya.

Els treballs geogràfics de Lluís Casassas es poden classificar en quatre grans grups concrets, a més d'un cinquè, de temàtica diversa. D'aquest cinquè grup es pot dir que, en tant que Lluís Casassas ha estat al llarg de la seva vida una persona de prou consideració en el camp de la ciència i de la cultura catalana, els encàrrecs que li han fet sobre temes puntuals han estat molts i de molt diversa temàtica. Aquesta mena de treballs, que aquí es resolen en quatre línies per sortir del compromís, són els que mostren l'àmplia cultura de Lluís Casassas i els que

¹ Per a això, es pot consultar el número 33-34 de Treballs de la Societat Catalana de Geografia, amb un extens recull de treballs sobre la vida i obra de Lluís Casassas, entre els quals cal destacar el de Vicenç Bieta, Enric Bertran i Montserrat Cuxart (1992); així mateix, es pot consultar el treball de Mendizábal (1993).

justifiquen el seu ampli humanisme, ja que en cap cas no eren només un compromís: les introduccions de llibres² i els articles de diaris o de revistes de caràcter divulgatiu³ en són exemples clars.

Dels quatre grups de treballs concrets, el primer que cal destacar és el format pels estudis regionals (municipis, rodalies, comarques).⁴ Aquests estudis tenen una estructura formal clàssica dins de la geografia regional: hi ha, primer, les reflexions sobre els aspectes físics i, després, sobre els humans, els quals estan força més desenvolupats que no pas els físics. En les reflexions sobre els aspectes humans destaca una visió política del territori, és a dir, l'interès de Lluís Casassas per la millora de la qualitat de vida de les persones que habiten els territoris analitzats.

El segon gran grup d'estudis és el que té Barcelona com a eix central d'investigació. Són exemples clars d'aquest afany de Casassas per Barcelona, les aportacions fetes conjuntament amb Pau Vila,⁵ així com els capítols corresponents de la *Geografia de Catalunya* dirigida per Solé i Sabarís,⁶ els capítols corresponents a Barcelona de la *Geografía de España*⁷ i de la *Gran Geografia Comarcal de Catalunya*, aquest darrer realitzat

² Dos exemples, en poden ser les introduccions als llibres següents: Ignasi Planas de Martí (1988), *Les Muntanyes de Prades: un model d'ordenació d'àrees marginals*, Valls, Institut d'Estudis Vallencs, i Gelasio Nogueira i Joan Tort (1991), *Les Garrigues. Estructura territorial, demogràfica i econòmica*, Barcelona, Caixa de Catalunya.

³ Vegi's els treballs de Casassas de (1990b, 1991b i 1992d).

⁴ Entre d'altres, vegi's els treballs sobre Almatret i Salt, pel que fa als municipis; al Lluçanès, pel que fa a les rodalies; al Vallès, Osona, les comarques de la Depressió Central catalana i l'Alt Penedès, pel que fa a les comarques.

⁵ Un llibre clàssic de la geografia catalana és, sense dubte, el de Pau Vila i Lluís Casassas *Barcelona i la seva rodalia al llarg del temps*, publicat per Aedos l'any 1974.

⁶ Vegi's Vila i Casassas (1974b).

⁷ Vegi's Casassas (1992a).

conjuntament amb Montserrat Cuxart,⁸ la seva tesi doctoral, titulada *El paper de Barcelona en la formació i en l'ordenació del territori de Catalunya*,⁹ el treball fet conjuntament amb Joaquim Clusa sobre la descentralització de l'Ajuntament de Barcelona, que va ser la base fonamental dels districtes actuals de Barcelona,¹⁰ els quals van ser aprovats per unanimitat pel Ple de l'Ajuntament de Barcelona el 12 de desembre de 1983, i els estudis realitzats sobre la geografia física i hidrologia del Pla de Barcelona.¹¹

El tercer gran grup temàtic el formen les reflexions sobre la història de la geografia a Catalunya,¹² on Lluís Casassas intenta reflectir l'interès pel coneixement del tros de terra en què s'habita, de la lluita per mantenir una cultura pròpia a partir d'aquest coneixement i la creació d'una determinada consciència de Catalunya per part d'aquests geògrafs catalans.

Del quart gran grup temàtic, el de l'organització territorial de Catalunya, se'n pot començar a parlar a partir de dues geografies del conjunt de Catalunya, elaborades amb una finalitat clarament didàctica i divulgadora, però amb unes diferències entre elles que cal assenyalar.

La primera d'aquestes obres la va realitzar amb Josep Maria Panareda l'any 1975. L'estructura del llibre és regional: Catalunya s'organitza en set regions i aquestes, en comarques. Cadascuna de les regions té una introducció i després es descriuen les comarques que les componen. No hi ha, però, una descripció del conjunt de Catalunya.

⁸ Vegi's Casassas i Cuxart (1983).

⁹ Publicada amb el títol *Barcelona i l'espai català* per Curial l'any 1977.

¹⁰ Casassas i Clusa (1981b).

¹¹ Vegi's Casassas (1982) i Casassas i Riba (1992).

¹² Entre d'altres, vegi's els seus treballs de 1974, 1977, 1978, 1980b, 1985a, 1991a, 1991b i l'elaborat amb la col.laboració d'Enric Mendizàbal el 1990.

És interessant de veure en la nota preliminar d'aquesta *Geografia comarcal il·lustrada*, signada només per Lluís Casassas, el que aquest autor escriu: "La «divisió de la ponència» s'ha mantingut al llarg dels anys, malgrat els trontolls i els sotragueigs esdevinguts, des de la seva promulgació, en la vida col·lectiva del país. Ha resultat un instrument de treball valuós i és la divisió territorial de Catalunya que ha servit de marc a tots els estudis seriosos realitzats fins ara. En l'obra present tampoc no es modifica la divisió territorial de 1936, i quan en ella s'agrupen les comarques en conjunts que no coincideixen del tot amb les regions de la «divisió de la ponència», no es proposa un nou aplegament comarcal ni s'intenta esmenar una obra que compta amb el consentiment general. Potser pel fet d'ésser els autors d'aquesta obra professors de geografia s'han deixat portar per un afany didàctic o metodològic i és només des d'aquest punt de vista que hom ha d'interpretar la distribució en grups que ací es fa de les comarques estudiades".¹³

Cal dir que en aquesta obra, la «divisió de la ponència» no és seguida al peu de la lletra. La comarca de la Garrotxa hi apareix dividida en dues, l'Alta Garrotxa (que es troba a la regió dels Pirineus) i la Plana d'Olot (que s'inclou a la regió de Girona). Amb la comarca del Berguedà passa el mateix: l'Alt Berguedà és a la regió dels Pirineus i el Baix Berguedà, o Plana de Berga, es troba a la Regió Oriental de la Depressió Central. Així mateix, no s'hi diferencien les dues comarques de l'Empordà (l'Alt i el Baix Empordà), ni del Vallès (el Vallès Oriental i l'Occidental), i hi apareixen unides les tres comarques del Penedès (el Garraf, l'Alt i el Baix Penedès) i del Camp de Tarragona (el Tarragonès, l'Alt i el Baix Camp), designades amb aquests únics topònims.

Malgrat aquestes modificacions dels límits comarcals i regionals, que es poden justificar a partir de criteris

¹³ Casassas i Panareda (1975), pàg. 9.

fisiogràfics, en aquesta geografia de Catalunya, Lluís Casassas reconeix la utilitat del fet comarcal per explicar l'estructura territorial de Catalunya, encara que en cap moment no parla de qüestions referents a l'administració pública.

Pel que fa a la segona d'aquestes geografies de Catalunya, també és escrita en col.laboració: Enric Bertran, Montserrat Cuxart, Vicent Ortuño i Rosa Sancho en són coautors.¹⁴ S'ha de tenir present que aquesta segona obra va ser publicada l'any 1984, nou anys més tard que l'anterior, i que en aquest període de temps Casassas va publicar dues obres fonamentals en l'anàlisi geogràfica de Catalunya: *Barcelona i l'espai català*, llibre que segons Marc-Aureli Vila "s'ha de considerar com una obra que ha de figurar, ara i per molt temps a venir, a la biblioteca de tot geògraf i en el prestatge que es tingui més a mà",¹⁵ i *L'organització territorial de Catalunya*, juntament amb Joaquim Clusa.

El pas de gairebé deu anys entre la primera i la segona geografia de Catalunya aquí ressenyades, fan la darrera estigui organitzada no per regions sinó per temes: el marc físic, la demografia, les activitats agràries, la indústria, el comerç, les comunicacions i el turisme, i, per acabar, l'ordenació del territori. És en aquest darrer apartat on, en trenta-dues pàgines, es fa un resum, segons la interpretació personal de Casassas, de l'estructura del territori català, de l'evolució històrica de la divisió territorial de Catalunya i de la justificació de la proposta elaborada amb Joaquim Clusa a *L'organització territorial de Catalunya*, que es considera la més adequada per un funcionament correcte de l'administració pública catalana.

¹⁴ Casassas, Bertran, Cuxart, Ortuño i Sancho (1984).

¹⁵ Vila, M.A. (1992), pàg. 45.

1.2.2 ANÀLISI DE L'OBRA DE LLUÍS CASASSAS SOBRE L'ORGANITZACIÓ TERRITORIAL DE CATALUNYA

La recerca, des de 1975, de Lluís Casassas sobre l'organització territorial de Catalunya ha estat fonamental per al coneixement de Catalunya. Així mateix, la seva recerca ha servit de guia per a l'elaboració del present treball sobre una nova organització administrativa de Catalunya que s'adapti a l'estructura territorial actual.

Des de 1975 fins a la seva mort, Lluís Casassas va escriure una gran quantitat de treballs sobre l'organització territorial de Catalunya, tots ells amb la mateixa finalitat: fer entendre que l'organització territorial, així com el seu corollari, la divisió en unitats administratives, s'ha de fer plantejant com a requisit bàsic que serveixi per millorar la qualitat de vida de les persones que habiten a Catalunya.

La pregunta inicial que es fa Lluís Casassas en reflexionar sobre el funcionament de l'administració catalana és la de si la divisió territorial de Catalunya proposada per la Ponència dels anys 1931-32, és la més adequada per a conformar la nova administració catalana, tant la local com la perifèrica de la Generalitat de Catalunya. La segona pregunta, derivada de l'anterior, és si les trenta-vuit comarques i les nou regions o vegueries serveixen com a canemàs on assentar l'estructura administrativa de Catalunya, tenint present que es va proposar cinquanta anys abans i, per tant, amb unes funcions i finalitats diferents de les que ha d'oferir l'administració pública actual.

La discussió inicial demana de respondre aquestes preguntes, i segons Lluís Casassas s'hi han donat tres menes de respostes:¹⁶ la primera és presidida per un sentit tradicional i intransigent, que exigeix la reinstauració de la divisió de la Generalitat republicana, sense modificacions substancials; la segona resposta creu que s'ha de fer una altra divisió comarcal,

¹⁶ Casassas (1992c), pàg. 250.

més d'acord amb les realitats presents; i, finalment, la tercera resposta opina que qualsevol modificació territorial ha de passar per una prèvia remodelació del mapa municipal de Catalunya, tot emprant mètodes nous d'anàlisi, que permetin el coneixement més exacte possible de la realitat.¹⁷

La qüestió, doncs, rau a esbrinar quin ha de ser l'òrgan idoni per al perfeccionament de l'administració local -premissa indispensable si es vol millorar la qualitat de vida dels habitants de Catalunya- i quines han de ser les divisions territorials que permetin d'acostar als ciutadans el control, la decisió i la gestió dels afers comuns.¹⁸

Segons Casassas, per respondre a la pregunta de si les comarques són útils o no, s'han de fer dues coses: investigar sobre quina és l'estructura territorial actual de Catalunya i plantejar què ha d'oferir l'administració pública. Cal tenir molt en compte que la preocupació per l'organització territorial ha estat present d'una manera constant en el pensament geogràfic, municipalista i administrativista de Catalunya, i que aquestes dues coses s'han de fer sempre que es vulgui proposar una nova divisió territorial. A més, Casassas recorda constantment que una divisió territorial és, abans de res, un fet humà, dinàmic i variable en el temps, i no pas una creació immutable de la naturalesa.

Què són les comarques?

Per a Lluís Casassas, la comarca a Catalunya és una realitat psicològica, una realitat sentida per la gent, que fa que hom digui ser d'un lloc i no d'un altre. Això és el que fa difícil

¹⁷ Casassas (1992c), pàg. 250.

¹⁸ Casassas i Nadal (1983), pàg. 386.

aquesta qüestió, "perquè la psicologia és com la boira, que no la limiten les ratlles sinó que la limiten els sentiments".¹⁹

Per contra, l'opinió de l'actual Govern de la Generalitat de Catalunya creu que les comarques són uns organismes territorials des d'on s'ha d'exercir el poder i que han de ser els instruments bàsics de l'administració local catalana.²⁰

Aquestes visions diverses i contràries del que són les comarques avui en dia fan que Casassas dediqui part de la seva investigació a demostrar la poca utilitat de les comarques en la seva concepció actual com a ens d'administració local.

Per què no és útil el mapa de l'administració local actual?

La divisió territorial és simplement una necessitat de l'administració: les ratlles que delimiten unitats territorials calen "perquè el poder, per exercir-se, necessita saber fins on un agent pot exercir-lo i on comença a exercir-lo un altre".²¹ Per tant, és per a l'organització del poder -de l'administració- que s'ha de compartimentar el país.

Pel que fa al mapa de l'administració local, els problemes existents arrenquen, segons Casassas, de la confusió per part de la Ponència entre els conceptes d'administració local i administració perifèrica de la Generalitat, que els va dur a deixar de banda les 118 comarques psicològiques i les 87 àrees de mercat que sortien de les respostes de l'enquesta que es trameté als ajuntaments a favor de les 38 demarcacions que es van delimitar finalment.²²

¹⁹ Casassas (1988c), pàg. 37.

²⁰ Casassas (1988c), pàgs. 42-43.

²¹ Casassas (1988c), pàgs. 37-38.

²² Casassas (1983), pàg. 49.

Segons Casassas, s'ha d'abandonar la idea de la comarca (entesa com la unitat territorial de la Ponència) com un possible ens administratiu, ja que no s'adapta a la realitat territorial i social de la Catalunya actual. Aquesta inadaptació és deguda al fet que la realitat actual no descansa en criteris de dependència i jerarquitització (com passava en la proposta de la Ponència), sinó en la interrelació d'entitats territorials connexes i interdependents on caben diversos pobles i municipis. La comarca és un ens massa petit perquè serveixi d'òrgan territorial de l'activitat perifèrica de la Generalitat, i la seva grandària és excessiva per fer de marc de l'administració local de l'àmbit quotidià.²³

Per demostrar aquesta afirmació, Casassas analitza quines són les mancances de l'administració local i quina és l'estructura territorial de Catalunya.

La manca d'eficàcia de l'administració local actual

Per a Lluís Casassas, molts dels problemes de l'administració pública plantejats en l'actualitat tenen un origen territorial i demanen un tractament al mateix nivell.

A Catalunya hi ha organismes públics i privats, la gestió dels quals tenen una clara incidència territorial, ja que adopten uns àmbits territorials de gestió que, en cada ocasió, són els que es consideren més adients a l'exercici de les competències assignades. Aquests organismes, en tant que tenen uns orígens diferents en el temps, en tant que el seu àmbit funcional és diferent i en tant que no hi ha hagut mai cap esforç de coordinació, han fet que a Catalunya hi hagi en l'actualitat moltes divisions territorials diferents en plena vigència.²⁴

²³ Casassas (1988a), pàg. 24.

²⁴ Casassas i Nadal (1983), pàg. 382.

Els problemes actuals de l'administració local catalana tenen la seva causa principal en el mapa municipal vigent. El desè paràgraf de la pàgina 178 de *L'organització territorial de Catalunya* fa un interessant llistat de quins són aquests problemes, que es poden resumir en dos: el primer és la petitesa de la majoria dels municipis, de la qual deriva la insuficiència de recursos, la incapacitat de gestionar tots els serveis locals i la de disposar dels serveis tècnics adequats; el segon és la desigualtat fiscal generada, principalment, per la irregular localització de l'activitat econòmica. Sens dubte, l'existència d'un nombre elevat de municipis amb pocs habitants i escassos recursos materials que han de fer front a funcions i problemes de tipus urbà, genera els principals entrebancs al funcionament de l'administració local.

La nova estructura administrativa de Catalunya ha de ser més eficaç, tant políticament com tècnica. Es pot aconseguir una més gran eficàcia política a partir de l'acostament "dels ciutadans a les decisions, és a dir, augment de llur participació en la vida col·lectiva, simplificació de les decisions polítiques i increment de la capacitat dels ajuntaments d'ésser interlocutors de la Generalitat".²⁵

L'eficàcia tècnica s'aconsegueix a partir de l'augment de la tasca municipal, de l'estalvi de despeses, de la reducció del cost de l'administració local i del principi bàsic de la subsidiarietat: tot el que es pugui realitzar en un esglau administratiu no s'ha de resoldre en un de superior.

Aquestes dues reflexions porten Casassas a afirmar que si es parla de "crisi del model comarcal", malgrat que hi ha gent que encara en defensa l'existència i la vigència, és degut al fet que els principis teòrics que es formulen en les Lleis d'Ordenació Territorial de 1987 no proporcionen solucions adequades a la realitat; i que, per altra banda, totes les

²⁵ Casassas i Clusa (1981a), pàg. 177.

revisions que es demanen dels límits proposats per la Ponència²⁶ palesen la necessitat de revisar tots els fonaments de la teoria comarcalista.

L'estructura territorial de Catalunya

L'estructura territorial de Catalunya, segons Casassas i Clusa, és el mapa que apareix en la portada i en la pàgina 154 de *L'organització territorial de Catalunya*, mapa que es reproduïx aquí (vegi's el mapa 1.1).

L'estructura territorial actual mostra un territori heterogeni, on no hi ha una jerarquia clara, a excepció de Barcelona en la zona superior. Aquesta heterogeneïtat és formada per sistemes urbans clars, unitats en què és determinant l'existència d'una ciutat de més de 10.000 habitants i un important feix de relacions diàries de residència-treball en el territori que l'envolta; per àmbits sense centres clars, que són unitats en les quals no apareix un centre aglutinant, però amb una cohesió de base històrica o psicològica; per territoris d'estructura comarcal, que són les contrades on hi ha un nucli, que és la capital, i on la resta de poblacions hi mantenen una relació feble, però directa, i prèvia a qualsevol altre mena de relació amb nuclis de fora de l'àmbit comarcal; subsistemes metropolitans, que són les unitats incloses en els sistemes metropolitans i que mantenen relacions residència-treball i de serveis amb les respectives capitals.²⁷

²⁶ Algunes de les quals han estat acceptades: la creació de les comarques de l'Alta Ribagorça, del Pla de l'Estany i del Pla d'Urgell en són exemples clars.

²⁷ Casassas i Clusa (1981a), pàg. 155.

En la mesura que ha anat augmentant la racionalitat en les qüestions territorials, ha anat disminuint el nombre d'unitats administratives, simplificació que han adoptat, per raons d'eficàcia, entre d'altres, els arxiprestats de l'Església catòlica, els partits mèdics, els sectors telefònics, les estafetes de correus... Tots aquests serveis de periodicitat quotidiana tenen un nombre d'unitats territorials que oscil·la entre 100 i 150. En canvi, a Catalunya hi ha 944 municipis, és a dir, que l'administració de base diària no ha efectuat encara aquesta simplificació.

Pel que fa als àmbits territorials dels serveis que es presten a Catalunya, Lluís Casassas i Francesc Nadal parlen de tres tipus diferents.²⁸ El primer correspon a les àrees formades per l'agrupament de nuclis urbans a fi de possibilitar una prestació de serveis de base diària més eficient; aquests serveis són els que presten entitats com els sectors sanitaris, les estafetes de correus, els arxiprestats de l'Església catòlica, els partits mèdics i veterinaris, les subcomarques educatives, etc.; el nombre d'aquests àmbits oscil·la, com s'ha dit fa poc, entre 100 i 150. La segona mena d'àmbit correspon a demarcacions amb relacions de base periòdica, però no diària (com ara els partits judicials, les zones de recaptació de contribucions, els districtes notariais...), entre els usuaris dels serveis i el centres de prestació, els quals mantenen una accessibilitat al voltant dels 30 km, cosa que dóna un nombre d'àmbits que varia entre 30 i 50. El tercer tipus d'àmbit correspon a la base provincial i els serveis prestats són els que corresponen a les delegacions ministerials o als serveis territorials dels departaments de la Generalitat.

²⁸ Casassas i Nadal (1983), pàg. 384.

Quines són les unitats territorials de base diària?

El treball de Lluís Casassas i Joaquim Clusa identifica uns àmbits territorials on es donen les relacions de base diària, és a dir, les veritables ciutats de Catalunya.

Per a Casassas, les ciutats reals de Catalunya presenten un aspecte ben diferent al de la ciutat tradicional, entesa com un nucli compacte de cases, amb carrers i places. Les ciutats reals presenten àrees urbanitzades, alternant amb plena interdependència sectors urbans, sectors industrials, sectors pagesos i espais lliures. La ciutat, sovint, té diversos nuclis de població separats físicament els uns dels altres, però relacionats entre si per motius de treball, de lleure, de cultura, de sanitat, de comerç. I Casassas assenyala que aquestes relacions són de base diària, constants i intenses.²⁹

Però la qüestió que es planteja de seguida és saber si aquests àmbits poden servir per a l'administració local catalana. Casassas hi respon de la següent manera: el que interessa als catalans "són les unitats on realment el ciutadà pugui participar, on realment pugui controlar el que té el poder, on pugui estar en contacte constant amb el que administra. Una administració, unes entitats territorials que es puguin tenir a la mà i que permetin saber en qualsevol moment el que s'està fent i què convé als interessos de cadascú".³⁰

Les relacions de base diària, constants i intenses, que conformen la ciutat real actual, obliga al tractament mancomunat dels serveis públics en àmbits territorials que superen el simple terme municipal. Atès que l'administració local és la que es veu i que la ciutat real que funciona avui a Catalunya té un

²⁹ Casassas (1985b), pàgs. 38-39.

³⁰ Casassas (1988c), pàgs. 39-40.

àmbit territorial que supera el municipi, Casassas afirma que aquesta administració local ha de ser a 10 o 12 km o a uns 20 minuts d'automòbil, "distàncies i temps que permeten anar al vespre a la reunió de l'Ajuntament".³¹

Es pot resumir, amb paraules de Lluís Casassas, l'interés de saber identificar quin és el sistema urbà de base diària: "algunes de les principals qüestions que hi ha plantejades a Catalunya, sobretot la necessitat d'afrontar, d'endegar i d'intentar resoldre les desigualtats territorials generades pel model de creixement seguit fins ara, fan urgent de donar resposta i cloure el debat sobre l'organització territorial de Catalunya, que si es vol que arrelhi ha de començar reconeixent els nous municipis, unitats territorials bàsiques".³²

La proposta de Lluís Casassas i Joaquim Clusa i els seus avantatges

Lluís Casassas va escriure que "tothom està d'acord que cal reformar el mapa municipal de Catalunya, però com que és una tasca complexa i de conseqüències múltiples (territorials, és clar, però també polítiques, econòmiques, socials, electorals, culturals, psicològiques...) no sembla fàcil que, avui per avui, ningú no la vulgui dur a cap".³³

Per a ⁴emprendre el camí de la reforma municipal i de la constitució d'entitats supramunicipals que tinguin la capacitat suficient per rebre totes les competències de l'administració local i exercir-les, Lluís Casassas i Joaquim Clusa elaboren una proposta que es pot resumir així: un únic esglaó de govern local autònom a Catalunya per sota de la Generalitat, amb 127 unitats, cadascuna de les quals ha de tenir totes les competències locals

³¹ Casassas (1988c), pàg. 42.

³² Casassas (1985b,) pàg. 36.

³³ Casassas (1985b,) pàgs. 35-36.

i en pot rebre d'altres de delegades per la Generalitat, així com cinc unitats territorials per a l'administració perifèrica de la Generalitat. Les 127 unitats, que reben el nom de municipalies, són els conjunts de nuclis de població dins els quals es produeixen relacions humanes quotidianes. Cal tenir present que les municipalies són heterogènies, ja que cadascuna pertany a una de les quatre categories en què Casassas i Clusa han classificat Catalunya: sistemes urbans clars, àmbits sense centres clars, subsistemes metropolitans, comarques.

Segons el treball de Casassas i Clusa, hi ha una sèrie de pressupòsits que justifiquen la seva proposta d'organització territorial de l'administració pública; aquests són els següents:

- l'existència d'un lligam i relació entre la base demogràfica, la realitat territorial i l'accessibilitat als serveis públics;
- l'existència d'uns límits de població a partir dels quals hi ha canvis qualitatius en l'exercici de les competències públiques;
- l'eficàcia de la gestió pública depèn, a més de la base demogràfica, de la seva adaptació als àmbits territorials de vida col·lectiva;
- l'aparició de dificultats en la gestió de l'administració local en unitats territorials amb més de 500.000 residents;
- i la constatació que per a l'administració perifèrica són adequades de quatre a sis unitats territorials.³⁴

Segons Casassas i Clusa, la proposta de municipalies que realitzen a *L'organització territorial de Catalunya* és un bon instrument polític, ja que confereix entitat política als àmbits de vida col·lectiva i de relació diària, simplifica les decisions de govern, evita un reguitzell d'eleccions locals, són

³⁴ Casassas i Clusa (1981a), pàgs. 178-179.

prou a prop del ciutadà per tal d'assegurar la democràcia local, crea uns interlocutors potents i clars amb la Generalitat, permet la descentralització municipal als barris o als nuclis de població capaços de gestionar determinats serveis, tenen prou grandària per gestionar tots els serveis locals i perquè és professionalitzi el personal, i assegura que els serveis arribin a tots els ciutadans. En resum, estableix uns ens locals eficients, dotats dels recursos econòmics i tècnics, així com del potencial demogràfic indispensable per al bon funcionament de l'administració local.³⁵

Casassas i Clusa van escriure, també, les possibles crítiques que es podien fer a la seva proposta, així com les respostes a aquestes crítiques: els informes demanats als experts en dret administratiu, hisenda pública i politologia, que figuren com annex del present treball reflexionen sobre el que Casassas i Clusa van escriure ara fa dotze anys i mig. Potser la principal d'aquestes crítiques és que la municipalia comportaria la pèrdua de la representació d'una col·lectivitat percebuda i sentida, el municipi, que, moltes vegades, té una llarga vivència històrica; per aquesta raó, Casassas diu que tots els municipis actuals han de ser reconeguts com a districtes electorals, fet que permetria assegurar tant la representació política dels ciutadans com la representació territorial de les col·lectivitats.³⁶

Lluís Casassas va escriure que la proposta de les 127 municipalies i 5 regions era eficaç, i "eficàcia vol dir assegurar un rendiment òptim dels serveis, crear uns canals de participació del ciutadà i possibilitar un control de la despesa i de l'actuació d'organismes públics. I aquestes aspiracions, que en el cas de l'administració local exigeixen unes unitats territorials a escala de l'home i de la seva vida diària, en el cas de l'administració perifèrica requereixen àmbits territorials més grans que disposin de capacitat demogràfica

³⁵ Casassas i Nadal (1983), pàg. 386.

³⁶ Casassas (1985b), pàgs. 40-43.

econòmica i territorial o d'espai per a l'exercici de les competències que s'hi han d'exercir".³⁷

La regionalització de Catalunya

Gran part de les obres de Casassas aquí ressenyades paren una atenció especial en l'administració local de Catalunya. En canvi, tot el que fa referència a l'administració perifèrica de la Generalitat -o de l'Estat espanyol- queda resolt ràpidament: per exemple, a *L'organització territorial de Catalunya*, el tema de la regionalització gairebé no apareix. L'any 1990 Lluís Casassas dedica un treball específic al tema, titulat "Els ens intermedis: la descentralització inacabada".³⁸

En aquest treball, Lluís Casassas reflexiona sobre la necessitat d'un ens territorial per a l'administració perifèrica de la Generalitat, i que, a més, hauria de coincidir amb l'ens territorial de l'administració perifèrica de l'Estat espanyol, per tal de simplificar el màxim possible el mapa administratiu. Segons Casassas, el reconeixement d'unes unitats territorials entre el municipi i la nació fa que tothom sigui conscient de la necessitat de la descentralització del govern central (autonòmic i/o estatal).³⁹

La regionalització, diu Casassas, no es pot dur a terme sense el coneixement profund de la realitat, igual que qualsevol altre proposta d'organització territorial. Així mateix, perquè la regionalització sigui eficaç, el territori no pot ser fragmentat excessivament.⁴⁰

³⁷ Casassas (1990c), pàg. 89.

³⁸ Casassas (1990a).

³⁹ Casassas (1990a), pàg. 16.

⁴⁰ Casassas (1990a), pàg. 15.

Aquestes regions, però, s'han d'identificar amb uns àmbits territorials de grandària mitjana aptes per satisfer determinades i importants reivindicacions socials, com, per exemple, la del control popular -de participació ciutadana- en l'elaboració dels plans territorials; han de ser, doncs, unitats sentides pels seus habitants.⁴¹

Segons Casassas, l'anàlisi territorial impulsa el criteri que el nombre d'entitats regionals ha de ser de cinc, ja que la xarxa urbana de primera magnitud assenyala una jerarquia clara: Barcelona, Girona, Lleida, Manresa i Reus-Tarragona. Així mateix, l'anàlisi històrica aconsella que aquestes entitats regionals tinguin certs poders descentralitzats, amb una autonomia fixada per llei.

Finalment, Casassas considera que la "capital regional" hauria de ser un centre amb pocs poders decisoris i amb poca acumulació de competències, sent necessari traspasar les direccions de determinats serveis sectorials a les poblacions on aquests siguin necessaris i útils.⁴²

"La regió hauria d'ésser considerada com un instrument de convivència en profit de tota la comunitat; és fruit de la voluntat general d'assolir una eficàcia més gran de tots els serveis que afecten la vida de la comunitat".⁴³

En resum, es pot dir que la proposta de Lluís Casassas i Joaquim Clusa, "després d'una anàlisi detallada de la realitat territorial de Catalunya (...) i d'un estudi del sentit dels canvis que hi han esdevingut en les darreres dècades i s'hi estan efectuant encara, formulen una proposta en la qual la crisi del pensament comarcal arriba als extrems més elevats. (...) Proposen una organització territorial amb un únic esglaó

⁴¹ Casassas (1990a), pàg. 16.

⁴² Casassas (1990a), pàg. 16.

⁴³ Casassas (1990a), pàg. 17.

d'administració local, que reconegui els àmbits urbans de Catalunya i estableixi unitats de govern local viables, políticament potents respecte a d'altres i respecte de la Generalitat, i amb la possibilitat d'exercir la major part de les competències locals i, per delegació, algunes de la Generalitat. És una proposta que estalvia recursos públics i que resol tots els contenciosos comarcals plantejats, que simplifica les decisions de govern i que permet la descentralització municipal als barris o entitats de població i que, finalment, confereix entitat política als àmbits de vida col·lectiva i de relació diaris. (...) Casassas i Clusa proposen l'establiment d'un segon esglaió de govern local només a les àrees metropolitanes (...) Els autors creuen que per a l'administració territorial de la Generalitat, cinc unitats satisfan els criteris de les funcions públiques".⁴⁴

1.3 EL MÈTODE

El mètode utilitzat en el present treball queda expressat amb els sis grans capítols en què s'estructura i segueix la línia de recerca de Lluís Casassas sobre l'organització territorial de Catalunya descrit en l'apartat anterior. Tot seguit es descriu breument què s'ha fet en l'anàlisi històrica, en l'anàlisi territorial, en l'anàlisi del funcionament territorial de l'administració local, a quines conclusions s'ha arribat i com d'aquesta reflexió sorgeix una proposta. Així mateix, una sèrie d'informes encarregats a diferents especialistes en administració des de diferents branques, ajuden a centrar i millorar les idees inicials.

⁴⁴ Casassas i Nadal (1983), pàg. 408.

1.3.1 L'ANÀLISI HISTÒRICA

Després del capítol introductori, el primer gran tema que es presenta és una anàlisi històrica sobre com s'ha dividit Catalunya, des de final de l'Antic Règim fins avui, en funció de l'administració pública existent en cada moment, així com les diferents propostes que s'han anat realitzant per dividir el territori.

Més d'un es pot preguntar per què cal una nova història de la divisió territorial quan ja n'hi ha tantes i de tant bones. Cal fixar-se com, d'un manera intencionada, en la primera oració del paràgraf anterior es diu "una anàlisi històrica" i no "l'anàlisi històrica". S'és conscient que tota interpretació de qualsevol text o fet és subjectiva: és indiscutible que entre l'11 i el 27 d'agost de 1936, la Divisió Territorial de les conegudes trenta-vuit comarques i nou regions passà del tràmit d'encàrrec per part del Consell d'Economia a la seva promulgació pel govern de la Generalitat; ara bé, que això fos políticament correcte o incorrecte, o que fos útil o inútil per a la millora de l'administració pública ja és una opinió sobre la qual hom ha de mostrar el seu acord o desacord.

L'anàlisi històrica realitzada, doncs, és una reflexió personal sobre una sèrie de documents inèdits i textos publicats, que intenta mostrar la necessitat de reinterpretar la versió més coneguda de la història de la divisió territorial. Aquesta versió no és cap altra que la que blasma les províncies com uns ens territorials imposats per unes persones que desconeixien la realitat de Catalunya i intrínsecament centralistes, i que considera les comarques de la Generalitat republicana com el millor àmbit territorial per administrar Catalunya, perquè responen a unes unitats territorials que són essencialment catalanes i que deriven de la tradició territorialista i geogràfica catalana.

Així doncs, l'anàlisi històrica constitueix una part molt important del present estudi, perquè s'hi exposen un seguit de raons, avalades amb documents i interpretacions de textos, que mostren com hi ha hagut diferents intents de millorar l'organització territorial de l'administració pública catalana, i com tots aquests intents no passen inevitablement per la supressió de les províncies i la creació de les comarques. D'aquestes iniciatives o propostes, no se n'ha parlat prou, potser perquè no són necessàriament comarcalistes. Per finalitzar, cal tenir present que les reflexions històriques s'han realitzat per a tres nivells administratius diferents: els municipis, les comarques i les regions (o províncies). Així mateix, també s'ha considerat, per al període més actual, la importància de la regió metropolitana de Barcelona com àmbit d'administració.

1.3.2 L'ANÀLISI TERRITORIAL

Com s'ha vist anteriorment quan s'ha comentat l'obra de Lluís Casassas, l'anàlisi territorial és una feina bàsica i fonamental per cercar els àmbits més adequats per a administrar Catalunya. Evidentment, no es tracta de fer "l'anàlisi territorial de Catalunya", sinó "una anàlisi territorial de Catalunya". Per aquesta raó, s'han estudiat determinats aspectes del territori, però se n'han obviat d'altres. Dels aspectes obviats cal assenyalar que gairebé no es tracten les qüestions territorials de l'agricultura o de la indústria, ni les que es refereixen a la geografia física o a com els catalans -psicològicament parlant- perceben el territori de Catalunya, perquè s'han considerat tangencials a l'objectiu marcat en aquest treball.

El que es tracta en aquesta anàlisi territorial són els aspectes que es consideren fonamentals per entendre el funcionament de la societat catalana, per mor que la seva administració pública

funcioni millor. Aquests aspectes es poden classificar en tres: els punts principals que organitzen el territori; les àrees que són controlades per aquests punts; i la mobilitat de la població.

Per intentar saber quins són els punts que organitzen el territori català, hom es basa en dues qüestions: la població i els serveis. S'analitza la formació de la xarxa urbana, des del segle XVIII fins a l'actualitat, així com el comerç i els serveis, com a clau de volta del sistema urbà actual. La hipòtesi subjacent és que la societat catalana és essencialment urbana i que és el sector terciari el fet que caracteritza la ciutat.

Per veure com les principals ciutats controlen unes determinades àrees, es relacionen diverses propostes de jerarquies urbanes amb les actuals divisions administratives existents a Catalunya, es parla del fet regional a Catalunya i es fa una reflexió sobre el fenomen de la regió metropolitana de Barcelona. Amb tot això, la hipòtesi que s'intenta demostrar és la manca de relació entre la xarxa urbana actual i els aspectes territorials de la divisió administrativa actual. L'anàlisi de diverses divisions administratives a l'estranger per comparar-les amb el cas català reforcen aquest objectiu.

Finalment, l'interés d'estudiar la mobilitat de la població a partir de la formació de la xarxa de transports, de la mobilitat obligada per raó de treball, de la mobilitat a partir de la intensitat de tràfic en les carreteres i de les xarxes d'autobusos, així com diversos estudis sobre l'estacionalitat de la localització territorial de la població, es justifica per la necessitat de constatar quins poden ser els àmbits territorials quotidians dels habitants de Catalunya. L'accessibilitat de la població als serveis és una qüestió cabdal, ja que relaciona tots els aspectes territorials d'aquest estudi, amb la finalitat de definir els àmbits territorials quotidians. I aquests àmbits territorials viscuts, segons la intenció del treball, haurien de ser els àmbits on es desenvolupés l'administració local.

1.3.3 EL FUNCIONAMENT TERRITORIAL DE L'ADMINISTRACIÓ LOCAL

Una de les idees de Lluís Casassas era que molts dels problemes de funcionament de l'administració tenien una causa estictament territorial. En aquest tercer capítol es tracten, doncs, aquestes qüestions: l'anàlisi del mapa municipal actual i de les seves disfuncionalitats; les mancomunitats de municipis per realitzar determinades funcions, que els municipis, per si sols, tenen dificultats d'exercir; l'anàlisi de les actuacions de les comarques derivades de les lleis d'organització territorial de 1987; i la manca d'un àmbit territorial per a la regió metropolitana de Barcelona.

Així mateix, s'analitzen els llindars poblacionals mínims a partir dels quals apareixen determinats serveis públics. Amb això es reprèn una altra de les idees de Lluís Casassas, la de l'existència d'una estreta relació entre la base demogràfica, la realitat territorial i l'accessibilitat als serveis públics.

Amb aquests dos apartats, el funcionament de l'administració pública i el dels llindars mínims de població perquè apareguin determinats serveis, es pretenen copsar quins són els àmbits territorials que tenen més problemes per a un bon funcionament i quins són els que poden ser més útils per a la societat catalana.

1.3.4 UNES POSSIBLES CONCLUSIONS QUE DUEN A UNA PROPOSTA PER L'ORGANITZACIÓ TERRITORIAL DE L'ADMINISTRACIÓ PÚBLICA DE CATALUNYA

L'anàlisi històrica, l'anàlisi territorial i l'anàlisi del funcionament de l'administració permeten de constatar les

hipòtesis del present treball: comprovar que a Catalunya la història de les divisions territorials es pot explicar d'una altra manera que per justificar l'actual mapa administratiu; comprovar que la realitat territorial actual pot mostrar que els àmbits en els quals es mou la població quotidianament superen els estrictes municipis i que aquests àmbits no són tan grans com la majoria de les comarques, que semblen correspondre més a unes unitats d'ús periòdic no quotidià; comprovar que el mapa administratiu actual té unes importants disfuncions. La constatació de totes aquestes hipòtesis possibilita una base científica i ideològica per proposar una millora en l'organització territorial de l'administració pública.

La proposta d'aquest assaig, com s'ha dit, té per objecte millorar l'administració pública a Catalunya, especialment la de l'àmbit local, tot respectant al màxim la legalitat vigent. Això significa que el model proposat per Lluís Casassas i Joaquim Clusa a *L'organització territorial de Catalunya* és, en principi, inviable, ja que a Catalunya, tal com estableixen la Constitució i l'Estatut, han d'haver municipis, comarques i províncies, mentre que la proposta de Casassas i Clusa només contemplava municipis i regions. El més innovador de la proposta d'aquest treball es basa en el fet que l'Estatut mana que a Catalunya ha d'haver comarques, però sense determinar-ne el nombre; això darrer resta establert en la Llei d'Organització Comarcal 6/1987 de 4 d'abril i és, per tant, el més fàcil de canviar. Per tant, el que es tracta és, en resum, de mantenir els trets bàsics del mapa municipal actual, amb unes competències més ajustades a la seva capacitat real d'actuació, unes comarques que s'aproximin als àmbits territorials quotidians de la població de Catalunya, amb les competències que els seus municipis vulguin cedir-los i/o que la Generalitat decideixi per llei, i un retoc del mapa provincial, en funció de la xarxa de ciutats catalanes de primer ordre.

Tal com s'ha apuntat en parlar dels autors, aquesta proposta compta, a més, amb una sèrie d'informes elaborats per experts en

el tema, però externs al grup de treball, els quals, des de les perspectives del dret administratiu, de la hisenda pública i de la politologia, analitzen les possibles solucions, les possibles virtuts, els possibles conflictes i els possibles problemes de la proposta formulada en aquest treball.

1.4 EN RESUM

Com es pot veure en aquesta introducció, els treballs de Lluís Casassas sobre la geografia de Catalunya han dirigit la present recerca sobre una proposta d'organització territorial per a l'administració pública catalana.

El guió del treball és força clar: anàlisi històrica, anàlisi territorial, anàlisi del funcionament territorial de l'administració pública i proposta. Aquest guió expressa el mètode utilitzat, que és fidel a l'emprat per Lluís Casassas i Joaquim Clusa a *L'organització territorial de Catalunya*, amb algunes diferències, però, que convé posar de relleu.

Per una banda, Casassas i Clusa no van fer una reflexió sobre l'anàlisi històrica amb la profunditat que es fa en aquest assaig. Per altre cantó, Casassas i Clusa van analitzar amb exhaustivitat dos fets, les destinacions de les trucades telefòniques i la mobilitat entre els llocs de residència i treball, per tal d'escatir quina era l'estructura territorial de Catalunya el 1980; aquí, no es fa cap anàlisi exhaustiva de fets concrets, sinó que es prefereix recollir el màxim de material possible, a partir de la bibliografia existent i dels treballs d'investigació dels autors, per tal de copsar quina és l'estructura territorial de Catalunya el 1994.

El fet d'haver tingut la sort de ser alumnes, deixebles, col.laboradors i amics de Lluís Casassas, ha permès als autors d'aquest treball de tenir una sèrie d'idees preconcebudes -les hipòtesis del treball-, que hom ha intentat de demostrar. Aquestes idees són les que figuren en el conveni signat i són les que mostren quina mena de Catalunya es vol: una Catalunya on la vida quotidiana tingui la màxima qualitat possible; i, per aconseguir això, un dels camins és tenir una administració pública organitzada territorialment de manera eficaç.

Tornant a utilitzar la recordança que va fer Marc-Aureli Vila de Lluís Casassas, un pot acabar aquesta introducció dient que "La feina feta per en Lluís Casassas ha d'ésser estudiada i discutida. Mala cosa seria que una feina tan treballada no desvetllés l'interès científic, la discussió científica. En Lluís Casassas va preparar i escriure els seus treballs per a fer-nos treballar. No ho oblidem".⁴⁵

⁴⁵ Vila, M.A. (1992), pàg. 47.

2 L'ANÀLISI HISTÒRICA

2.1 LA DIVISIÓ TERRITORIAL DE CATALUNYA. DE L'ANTIC RÈGIM AL LIBERALISME

2.1.1 EL CONTEXT HISTÒRIC DE LA REORGANITZACIÓ TERRITORIAL DE CATALUNYA

La pervivència veguerial en els corregiments

A la fi de la guerra de Successió, els països de la Corona d'Aragó van ser reorganitzats amb els decrets de Nova Planta. No obstant això, el Principat mantingué la seva unitat política, mercès, precisament, a una densa xarxa de corregiments que garantia un bon control del territori. Els corregiments, a més de ser els àmbits per a l'administració de la justícia pública, feien d'enllaç amb el poder central i eren la demarcació emprada per a diverses funcions de caire fiscal i militar. La planta corregimental configurava un organigrama de poder perfectament jerarquitzat, sense les ambigüitats pròpies de l'anterior sistema de veguers i sots-veguers.

La formació dels corregiments, el 1716, es realitzà a proposta de Patiño i Ametller -probablement assessorats pel cartògraf Josep Aparici- i consistí, de fet, en un simple reagrupament racionalitzador del mapa veguerial. Les 25 unitats existents el segle XVII van ser reduïdes a 12 corregiments, a més del districte de la Val d'Aran. D'aquesta manera, s'eliminaven les sots-vegueries més esquifides (Vall de Ribes, Lluçanès, Moianès, Prats de Rei...) i s'aconseguia un major grau d'equilibri entre les diverses unitats administratives (mapa 2.1).

El principal canvi respecte l'estructura de vegueries va ser la formació del corregiment de Mataró, constituït per l'antiga sots-vegueria del Vallès i la part del Maresme que havia pertangut a la vegueria barcelonina; aquesta novetat ha estat interpretada com una forma de restar poder al consistori barceloní,¹ però també ha de ser entesa en funció de la importància de la jurisdicció reial en aquesta àrea i del dinamisme econòmic de Mataró, llavors segona ciutat de Catalunya; tanmateix, l'atribució, a aquesta ciutat, de tot el Vallès, concorda amb la política il·lustrada de potenciació de les relacions de l'interior del país amb els ports de mar. A banda d'aquest fet, pràcticament no va alterar-se cap altre límit veguerial; només cal ressenyar l'agregació de Vilanova i la Geltrú i altres localitats del litoral penedesenc a Tarragona, per tal d'ampliar els minsos territoris de jurisdicció reial d'aquell corregiment, tot incorporant-hi el pròsper port vilanoví.

¹ CASASSAS, L. (1991), "L'organització territorial de Catalunya", *Gran Geografia Comarcal de Catalunya*, Barcelona, Enciclopèdia Catalana, 2a edició, vol. I, pàg. 4.

MAPA 2.1

CORREGIMENTS (1802)



Aquest respecte global per les divisions tradicionals suposà el manteniment també de bona part de les disfuncionalitats pròpies de les divisions de l'Antic Règim: enclavaments, límits irregulars i sinuosos, contradiccions amb les àrees d'atracció de les ciutats (per exemple diversos pobles situats a pocs quilòmetres de Manresa pertanyien a Cervera i, en canvi, en depenia la vall de Toses). Malgrat això, cal dir que els acoblaments efectuats entre les vegueries responien, en general, als eixos de comunicació i a les petites unitats regionals del país.²

La pràctica totalitat de les ciutats que aconseguiren mantenir i reforçar la seva primacia mercès a la concessió d'una capitalitat de corregiment, ja no van perdre posteriorment la seva situació privilegiada en la xarxa urbana legal. Però, en confeccionar un llistat dels llocs centrals de l'administració pública, a l'inici del segle XIX, cal afegir a aquelles tretze ciutats les alcaldies majors i les subdelegacions de rendes (quadre 2.1). Bona part de les capitals de vegueria que no van ser triades com a caps de corregiment van continuar figurant en la xarxa judicial del país, mitjançant la detentació d'alcaldies majors, de les quals depenien els mateixos antics districtes veguerials. A més, la Intendència fragmentà els corregiments en partits o subdelegacions de rendes, alguns coincidents amb les antigues vegueries. Tot plegat feia que vers el 1802 hi hagués 23 ciutats integrades, d'una manera o altra, en la xarxa administrativa del país.

² Així ho assenyala Pau VILA (1977, pàg. 46).

Si pot afirmar-se que el mapa corregimental era encara propi de l'Antic Règim, en tant que reproduïa gran part dels límits tradicionals, el mateix es pot dir respecte a les capitalitats. L'elecció dels caps de corregiment i alcaldies majors va continuar estant molt condicionada per la situació jurisdiccional de la població. Això comportà algunes greus disfuncions, en situar-se la seu administrativa en una petita vila de jurisdicció reial, tot marginant una important ciutat de la mateixa circumscripció, en raó de la seva condició senyorial.

Les pugnes més aferrissades entre nuclis reials i senyorials per la capitalitat s'establiren entre Talarn (787 habitants vers 1830) i Tremp (1.200), entre Camprodon (1.332) i Olot (11.845), i entre Besalú (872) i Figueres (7.242). En el darrer d'aquests casos, el conflicte va solventar-se amb la creació, el 1802, del nou corregiment de Figueres; d'aquesta manera, alhora que es reconeixia la importància militar i de tot ordre de la ciutat empordanesa, es dividia l'excessivament dilatat districte de Girona.³ En la configuració d'aquest nou corregiment, s'evidencia la preferència pels accidents naturals, ja que, en aquesta ocasió, es prescindí de l'àmbit de la vella sots-vegueria de Besalú, tot adoptant el curs del Fluvià, com a límit meridional.

Un mapa municipal multiforme

El mapa municipal català de l'Antic Règim es caracteritzava pel seu elevadíssim grau de fraccionament. Seguint els reculls estadístics de l'època,⁴ hom pot calcular el nombre de municipis

³ Resulta simptomàtic que el funcionari reial Francisco de Zamora, en el seu diari del viatge pel corregiment de Girona, anotés que aquests districtes eren massa dilatats a Catalunya (ZAMORA, F. (1973), *Diario de los viajes hechos en Cataluña*, Barcelona, Curial, pàg. 305).

⁴ Bàsicament, les obres de [Francesc X. MATAS DE MARESMA] (1815), *Prontuario de las ciudades, villas, lugares y parroquias que comprende la provincia de Cataluña*, Barcelona, Impàg. Brusi; i de Joan-Baptista GALOBARDES (1831), *Cataluña en la mano*, Barcelona, Impàg. Hnos. Torras. L'obra de Galobardes va ser sistematitzada per Josep IGLÉSIES (1967),

en prop dels 2.100 (quadre 2.2). Cal observar, però, que la identificació -i encara més la delimitació geogràfica- dels ens locals existents a començaments del XIX no és una tasca gens senzilla. La varietat de situacions jurisdiccionals, els canvis en la detentació de les senyories, l'ambigüitat en els lligams entre pobles per raó de pertinença a una mateixa baronia o batllia i la juxtaposició de la divisió parroquial, són alguns dels motius que dificulten l'estudi del mapa municipal de l'Antic Règim.

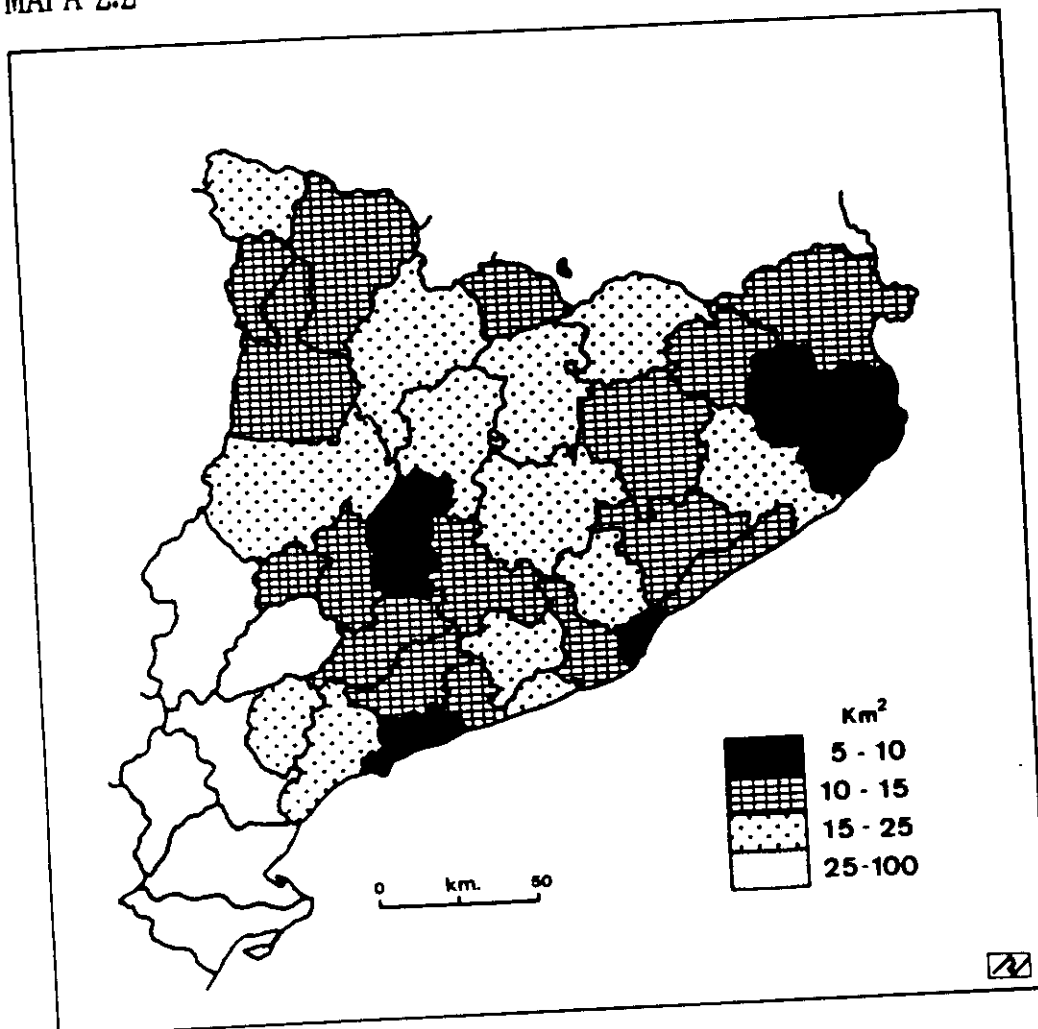
Aquest nombre tan elevat d'ens locals tenia una distribució irregular en la geografia catalana. El mapa 2.2 mostra la coexistència d'àrees amb un molt elevat nombre de municipis (amb una extensió mitjana de 6 km² al Pla de l'Estany), juntament amb altres zones on el fenomen municipal és ben escàs (99 km² de superfície mitjana al Baix Ebre). Existien alguns autèntics municipis-comarca (Tortosa, 556 km²) i d'altres, que amb prou feines abastaven el nucli urbà (Igualada, Tremp o Castellfollit de la Roca, amb menys d'1 km²).

A banda de l'extrem sud-occidental de Catalunya, caracteritzat pel poblament concentrat i l'escassetat de municipis, la resta del país presenta una casuística municipal molt variada. No és factible deduir un patró espacial simple, ja que el mapa municipal és resultat de la combinació de múltiples factors històrics i geogràfics (tipus de poblament, medi ambient, recursos econòmics, estructura parroquial, organització senyorial i la seva evolució...). Pel que fa a la seva estructura interna, si bé no eren infreqüents els termes municipals que incloïen diversos nuclis o -més rarament- diverses parròquies, predominaven els municipis formats per un sol nucli (o bé per una sola parròquia sense cap nucli rector destacat, en àrees amb poblament dispers).

"Indagaciones sobre la población de Cataluña en la primera mitad del siglo XIX", *Memorias de la Real Academia de Ciencias y Artes de Barcelona*, vol. XXXVII, n° 14, pàgs. 385-482. Pot veure's una anàlisi més exhaustiva del mapa jurisdiccional i parroquial d'una comarca concreta -la Segarra- en BURGUEÑO, J. i GRAS, M.M. (1993).

MAPA 2.2

SUPERFÍCIE MUNICIPAL MITJANA VERS 1810



Quadre 2.2 Nombre de municipis per comarques

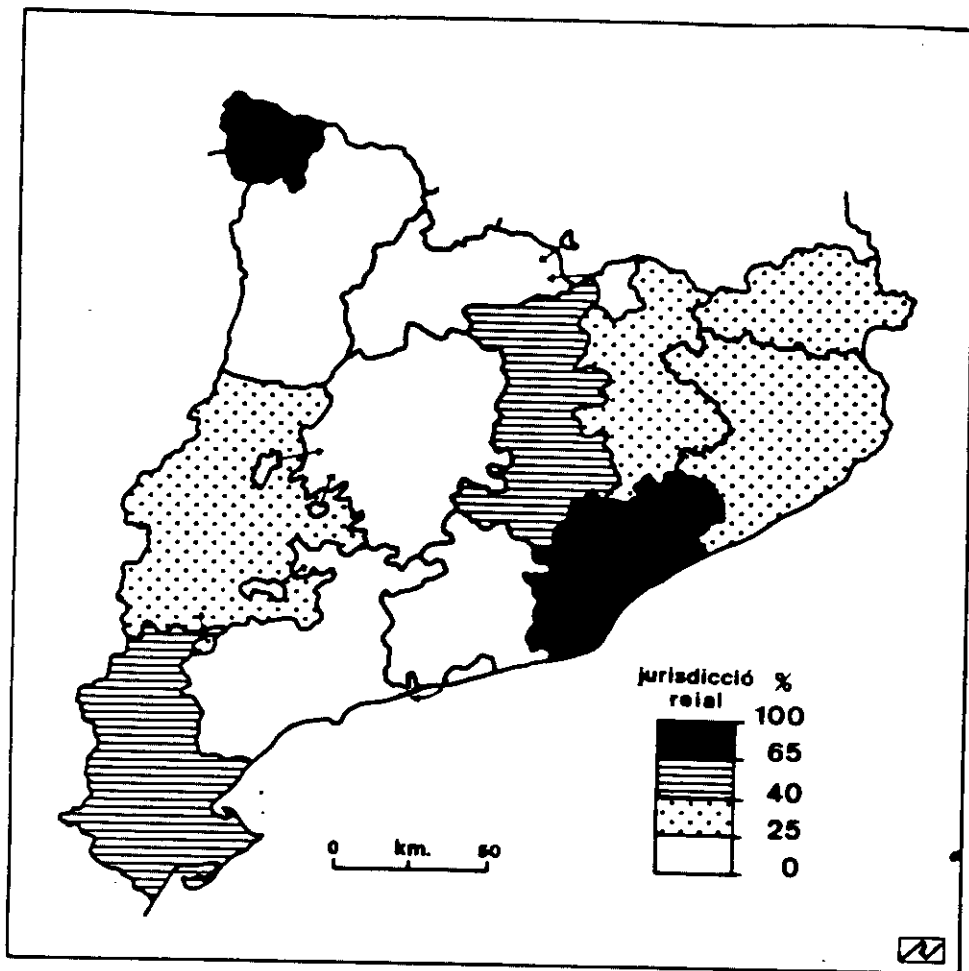
comarca	superfície km2	nombre de municipis		1960	1993	1810-1857			1857-1960			superfície mitjana	
		1810	1857			1810-1857	1857-1960	1960-1993	1810	1993			
ALTA RIBAGORÇA	427	38	7	7	3	-81,6	0,0	-57,1	11,2	142,3			
ALT CAMP	545	45	23	23	23	-48,9	0,0	0,0	12,1	23,7			
ALT EMPORDA	1342	120	70	72	68	-41,7	2,9	-5,6	11,2	19,7			
ALT PIRINEU	592	38	28	27	27	-26,3	-3,6	0,0	15,6	21,9			
ALT URGELL	1447	88	41	40	19	-53,4	-2,4	-52,5	16,4	76,1			
ANOIA	867	61	33	33	33	-45,9	0,0	0,0	14,2	26,3			
BAIX CAMP	1295	72	34	35	35	-52,8	2,9	0,0	18,0	37,0			
BAIX EBRE	988	46	30	29	28	-34,8	-3,3	-3,4	15,1	24,8			
BAIX EMPORDA	701	10	9	10	14	-10,0	11,1	40,0	98,8	70,6			
BAIX LLOBREGAT	487	71	41	42	36	-42,3	2,4	-14,3	9,9	19,5			
BAIX PENEDES	296	23	30	29	29	-18,9	-3,3	0,0	13,1	16,8			
BARCELONES	143	15	14	14	14	-34,8	-6,7	0,0	12,8	21,1			
BERGUEDA	1183	67	34	5	5	-6,7	-64,3	0,0	9,5	28,6			
CERDANYA	546	44	23	31	31	-49,3	-8,8	0,0	17,6	38,1			
CONCA DE BARBERA	649	53	26	23	16	-87,7	0,0	-30,4	12,4	34,2			
GARRAF	184	9	6	23	22	-50,9	-11,5	-4,3	12,2	29,5			
GARRIGUES	800	26	23	6	6	-33,3	0,0	0,0	20,5	30,7			
GARROTXA	734	60	27	24	24	-11,5	4,3	0,0	30,8	33,3			
GIRONES	575	60	31	28	21	-55,0	3,7	-35,0	12,2	35,0			
MARESME	397	32	30	31	27	-48,3	0,0	-12,9	9,6	21,3			
MONTSIA	709	12	11	30	30	-6,3	0,0	0,0	12,4	13,2			
MOGUERA	1733	103	38	11	12	-8,3	0,0	9,1	59,1	59,1			
OSONA	1264	85	56	36	30	-63,1	-5,3	-16,7	16,8	57,8			
PALLARS JUSSA	1290	118	35	52	51	-34,1	-7,1	-1,9	14,9	24,8			
PALLARS SOBIRA	1355	114	33	35	14	-70,3	0,0	-60,0	10,9	92,1			
PLA DE L'ESTANY	263	45	12	29	15	-71,1	-12,1	-48,3	11,9	90,3			
PLA D'URGELL	305	25	14	12	11	-73,3	0,0	-8,3	5,8	23,9			
PRIORAT	496	22	24	16	16	-44,0	14,3	0,0	12,2	19,0			
RIDERA D'EBRE	825	13	14	23	23	9,1	-4,2	0,0	22,6	21,6			
RIPOLLES	959	51	26	14	14	7,7	0,0	0,0	63,5	59,0			
SEGARRA	721	104	27	24	19	-49,0	-7,7	-20,8	18,8	50,5			
SGORIA	1394	39	37	26	21	-74,0	-3,7	-19,2	6,9	34,3			
BELVA	996	50	26	37	38	-5,1	0,0	2,7	35,7	36,7			
SOLSONES	999	60	15	26	26	-48,0	0,0	0,0	19,9	38,3			
TARRAGONES	317	49	22	15	15	-75,0	0,0	0,0	16,6	66,6			
TERRA ALTA	740	16	12	21	21	-55,1	-4,5	0,0	6,5	15,1			
URGELL	586	56	25	12	12	-25,0	0,0	0,0	46,3	61,7			
VAL D'ARAN	621	26	19	25	20	-55,4	0,0	-20,0	10,5	29,3			
VALLES OCCIDENTAL	581	31	23	18	9	-26,9	-5,3	-50,0	23,9	68,9			
VALLES ORIENTAL	852	60	42	22	23	-25,8	-4,3	4,5	18,7	25,2			
TOTAL	31899	2094	1086	42	43	-30,0	0,0	2,4	14,2	19,8			
				1058	944	-48,1	-2,6	-10,8	15,2	33,8			

El principal criteri de diferenciació entre els diversos tipus de municipi de Catalunya s'establia pel seu règim jurisdiccional, és a dir, per la seva pertinença al rei o dependència del baró. En el primer cas, el nomenament de càrrecs municipals depenia de l'Audiència, integrant-se el poble, a tots els efectes, en la xarxa corregimental. En cas que la jurisdicció fos senyorial, el nomenament del batlle i, per tant, l'administració de justícia -si més no, en algun grau- depenia del baró; en aquest cas la pertinença del poble al corregiment era efectiva només en certs aspectes (determinats delictes greus, contribucions, lleves...). És important destacar que el caràcter senyorial era, en molts casos, l'únic motiu que assegurava l'autonomia administrativa de molts petits nuclis i quadres, sovint amb menys d'una vintena d'habitants, que, lògicament, estaven fortament vinculats amb les poblacions immediates.

En el quadre i mapa 2.3, es representa el percentatge de població que en cada corregiment vivia sota jurisdicció reial.⁵ D'aquest càlcul resulta que només el 41% dels catalans depenia de la justícia estatal. La distribució geogràfica dels pobles de senyoria reial es concentra en l'àrea barcelonina i a la Val d'Aran. Per contra, la justícia pública era una realitat ben minsa als corregiments de Cervera, Puigcerdà, Talarn, Tarragona o Vilafranca del Penedès, on ni tan sols la quarta part de la població se'n beneficiava en primera instància.

⁵ Elaboració pròpia de les dades de J.B. GALO BARDES (1831).

MAPA 2.3



PERCENTATGE DE POBLACIÓ SOTA JURISDICCIÓ REIAL A LA FI DE L'ANTIC RÈGIM

Quadre 2.3

Població total i població sota jurisdicció reial per corregiments. Catalunya 1787

	població jurisdicció		%
	total	reial	
Barcelona	130561	115762	88,7
Cervera	38872	5899	15,2
Figueres	68337	20608	30,2
Girona	101359	33549	33,1
Lleida	78976	22853	28,9
Manresa	56094	28525	50,9
Mataró	87389	56975	65,2
Puigcerdà	24367	4920	20,2
Talarn	33310	2544	7,6
Tarragona	139952	29334	21,0
Tortosa	56943	27071	47,5
Val d'Aran	4711	4711	100,0
Vic	73313	26802	36,6
Vilafranca	67093	14117	21,0
Catalunya	961277	393670	41,0

Si bé la majoria de les ciutats catalanes eren de titularitat reial, hi havia també moltes viles importants sota jurisdicció senyorial, bé correspongués aquesta a un noble (Arenys de Mar, Cardona, l'Escala, Móra d'Ebre, Falset, Sort), bé a un orde militar (Ulldecona, l'Espluga de Francolí), a algun baró eclesiàstic (la Bisbal d'Empordà, Blanes, Reus, Santa Coloma de Farners, la Seu d'Urgell, Sitges, Tremp, Valls) o a un monestir (Banyoles, Olot, Ripoll, el Vendrell). En altres casos, la jurisdicció era compartida per dos barons (Solsona, Terrassa), o bé era de caire mixt, baronial i del rei alhora (Sabadell, Sant Feliu de Guíxols). El cas d'Igualada era certament excepcional, ja que el seu Ajuntament tenia una part de jurisdicció feudal sobre els seus propis veïns.

Aquest panorama multiforme de l'organització territorial i social de l'Antic Règim, fortament criticat pels il·lustrats, entrà en vies de dissolució amb l'adveniment del liberalisme i, concretament, mitjançant el Decret de Corts de 6 d'agost de 1811, que establia la incorporació a l'Estat de tots els senyories jurisdiccionals de qualsevol mena. Aquesta disposició era tan àmpliament compartida que no va ser derogada en els processos involutius que comandà Ferran VII.

La crítica a la divisió territorial de l'Antic Règim

Els il·lustrats espanyols, conforme a l'espirit racionalista de l'època, valoraven molt negativament la irregularitat del mapa administratiu del segle XVIII. La cartografia provincial de Tomás López posava de manifest la profusió d'enclavaments existent en les diverses demarcacions, la desproporció entre les intendències o províncies en què es dividia el regne, l'escassa adaptació als accidents naturals, etc. La crítica que feia vers el 1786 el funcionari d'Hisenda León de Arroyal resulta emblemàtica: "El mapa general de la Península nos representa cosas ridículas de unas provincias encajadas en otras, ángulos irregularísimos por todas partes, capitales situadas a las extremidades de sus partidos, intendencias extensísimas e intendencias muy pequeñas [...] en fin, todo aquello que trae el desorden y la confusión."⁶

D'altra banda, és ben conegut que la naturalesa fou un dels conceptes claus del segle XVIII. En diversos camps se cercà una adaptació de l'home a les lleis naturals. La nova física i el progrés tècnic havien demostrat que la ciència podia conèixer els dictats de la naturalesa. No resulta, doncs, gens estrany que Francisco de Zamora afirmés que: "Sería muy oportuno que las divisiones civiles que hace el gobierno se arreglen a las que ha

⁶ ARROYAL, L. de (1968), *Cartas político-económicas al conde de Lerena*, Madrid, Ciencia Nueva, pàgs. 196-198.

hecho la naturaleza en las provincias".⁷ En tots els projectes de divisió territorial decimonònics, s'observa una preferència per l'adopció d'accidents naturals, ja fossin els rius o les serralades. El model més elaborat en aquest sentit corresponia a la conca hidrogràfica, el qual es fonamentava alhora en la teoria de l'encadenament de les divisòries d'aigües, que havia estat enunciativa pel cartògraf francès Phillippe Buache. Això no obstant, a l'hora de dur a la pràctica aquests principis teòrics -d'altra banda, poc desenvolupats-, sovint se'n prescindí, tot adoptat altres criteris, com les distàncies a les capitals, el respecte per les antigues demarcacions, l'accessibilitat, l'opinió dels afectats, etc.

Tampoc no pot afirmar-se que la Il·lustració espanyola arribés a formular un model de reordenació territorial. Tanmateix, en diversos textos es troben propostes adreçades a una homogeneïtzació de les dimensions provincials, i no precisament en el sentit que finalment s'efectuà -és a dir, fragmentant els antics regnes perifèrics-, sinó proposant l'agrupament de les petites províncies basques i castellanès, per tal d'igualar-les en extensió a Catalunya, Galícia, Granada, etc. Diversos factors van encaminar la reordenació provincial en la direcció contrària, vers la multiplicació de províncies. En primer lloc, fou trascendental la difusió de la tasca duta a terme per l'Assemblea Nacional francesa en la Revolució. La divisió departamental de 1790 establí, de manera decisiva, un model d'ordenament territorial basat en la partició dels antics regnes. D'altra banda, cal valorar les pressions segregacionistes de diverses terres peninsulars (Cantàbria, La Rioja, Màlaga, Cadis...) que maldaven per deslligar-se de la tutela de les seves matrius. Finalment, la recerca d'una més gran eficàcia en els afers públics, en sectors densament poblats de la perifèria, dugué a la creació de les anomenades províncies marítimes d'Alacant, Astúries, Cadis, Cartagena, Màlaga i Santander el 1799.

⁷ ZAMORA, F. de (1973), pàg. 268.

En aquest context favorable a la fragmentació dels antics regnes (fins i tot s'assajà la segregació d'Alacant de València), el cert és que Catalunya en restà al marge, fins l'ocupació francesa. L'única reforma territorial il·lustrada al Principat consistí en la segregació del corregiment de Figueres. El propòsit de dividir Catalunya en un reduït nombre d'unitats territorials independents entre si fou, sens dubte, una idea importada.

2.1.2 L'OCUPACIÓ FRANCESA COM A DETONANT DE LA FRAGMENTACIÓ PROVINCIAL

L'ocupació de Catalunya per les tropes franceses comportà l'assaig de diversos reordenaments territorials, destinats a la implantació dels motlles administratius napoleònics.

El primer intent frustrat de divisió departamental de Catalunya s'inserí dins el breu assaig de catalanització de l'ocupació, a la primera meitat de 1810. Un parell de mesos després que Napoleó decretés la formació d'un govern particular a Catalunya, separat per tant de la potestat del seu germà, Josep I, el mariscal Augereau signà diversos decrets que iniciaven una profunda i completa reforma de l'organització territorial de Catalunya. De fet, aquesta nova planta no era més que una completa transposició de l'esquema napoleònic (departaments, districtes i cantons), bé que adaptant la nomenclatura dels dos nivells superiors a la tradició espanyola (corregiments i sub-corregiments).⁸ L'autoria d'aquest pla ha d'atribuir-se a l'afrancesat figuerenc Tomàs Puig.⁹ En l'explicació de les motivacions del projecte s'afirma: "La organització política de

⁸ MERCADER i RIBA, J. (1949): "Las divisiones territoriales napoleónicas en el Principado de Cataluña", *Estudios Geográficos*, n. 35, pàgs. 251-298, Madrid.

⁹ PUIG i OLIVER, Ll. M. (1976): *Girona francesa, 1812-1814*, Girona, Gòthia.

Cataluña nos ha aparegut defectuosa; sa divisió en dotse [per tretze] corregiments paralitica [sic] la acció del Govern. Las turbulències del país exigeixen també que la autoritat sia més reconcentrada, a fi de donar més impuls a son moviment. Finalment, per medi de una major reunió se lograrà una economia en los càrrechs del Tesor públich, ja agotat per las desgraciadas circumstàncias." (*Diari de Barcelona y del Govern de Cataluña*, 2-IV-1810).

La substitució d'Augereau i el consegüent canvi d'orientació política, va interrompre la publicació d'aquesta divisió, quedant només establerta la composició dels corregiments (o departaments) de Barcelona i Girona, sense que es conegui la delimitació i estructuració interna prevista per als altres dos: la Seu d'Urgell i Reus. Els caps de sub-corregiment de Girona eren Figueres i Olot, i els de Barcelona, Vic i Manresa (mapa 2.4a). Tomàs Puig fou el primer de proposar una divisió quatripartita de Catalunya i, en el marc d'aquesta, organitzar la meitat occidental del país en dos districtes: un de pirinenc i un altre que abastaria tota la Catalunya Nova, amb capital a Tarragona o -com deia Puig- "millor Reus; aquesta vila no és pas plaça forta, com Tarragona, però és la segona de Catalunya per la seva població i comerç".¹⁰ La desproporció del districte meridional amb la resta pot explicar-se per la percepció que l'empordanès tenia del país.

A aquest pla, seguí immediatament la divisió prefectural de Josep I, decretada el 17 d'abril de 1810, amb el propòsit principal de replicar les maniobres de Napoleó, adreçades a l'annexió a França dels territoris a la esquerra de l'Ebre,¹¹ encara que el projecte ja s'havia començat a preparar l'any anterior. El pla de divisió havia estat atribuït a l'eclésiàstic

¹⁰ Ídem, pàg. 34.

¹¹ MERCADER i RIBA, J. (1983): *José Bonaparte, Rey de España, 1808-1813. Estructura del Estado español bonapartista*, Madrid, CSIC, pàg. 230.

i conseller d'Estat Juan Antonio Llorente,¹² però ara se sap que en realitat va ser preparat pel marí i matemàtic afrancesat d'ascendència navarresa, José de Lanz. Aquesta fou la primera divisió quatrimpartita que escollí com a capitals Barcelona, Girona, Lleida i Tarragona. La seva delimitació era radicalment ahistòrica: les prefectures de Lleida i Tarragona englobaven amplitssims territoris valencians (fins Albocàsser) i aragonesos (Alcanyís, Montsó). Tanmateix, hi havia una acusada preferència pels límits fluvials (tot el curs del Cinca, la major part del Segre, el Sió, el Guadalupe, la Tordera...), la qual cosa comportava veritables absurds, que mostren el desconeixement de la realitat catalana per part de l'autor, com en fer que els pobles immediats a Lleida, però situats a l'altra riba del riu, depenguessin de Tarragona. La divisió de Lanz establí també altres dos sots-prefectures a cada departament: Manresa i Solsona a Barcelona, Vic i Camprodon a Girona, la Seu d'Urgell i Talarn a Lleida, i Tortosa i Alcanyís a Tarragona (mapa 2.4b).

La tercera divisió fou decretada pel mateix Napoleó el 26 de gener de 1812, en un signe inequívoc de la seva voluntat d'annexionar Catalunya a França. Tot i que es desconeix l'autoria precisa d'aquest pla, és evident que prenia com a referència el projecte de Tomàs Puig de 1810: creava quatre departaments amb una delimitació similar i mantenia la nomenclatura fluvial proposada -si bé no aplicada- en aquella primera ocasió. El canvi més destacat respecte del pla de Puig s'efectuava en dues de les capitals de departament: Puigcerdà era preferida a la Seu d'Urgell i Lleida a Reus; en ambdós casos, la raó del trasllat cal cercar-la en la importància estratègica i militar de les places en qüestió, així com en el control efectiu que les forces ocupants tenien sobre elles.¹³ La delimitació dels departaments i districtes era ben simple, ja que es feia per agrupament dels vells corregiments, introduint-

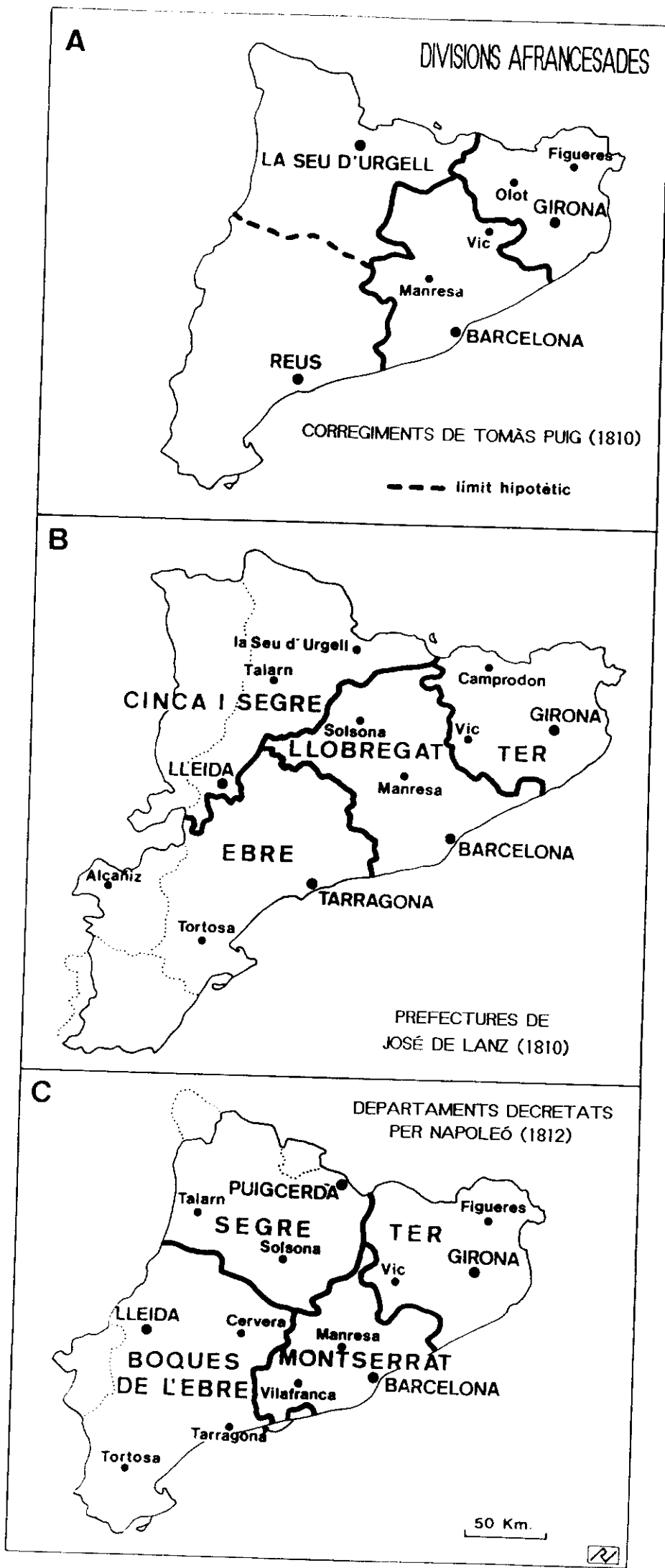
¹² MELÓN RUÍZ, Amando de (1952): "El mapa prefectural de España (1810)" *Estudios Geográficos*, n° 46, pàgs. 5-72, Madrid.

¹³ MERCADER (1983, pàg. 188).

hi només algunes rectificacions, mitjançant la utilització de determinats cursos fluvials (mapa 2.4c).¹⁴ Tanmateix, els caps de districte serien pràcticament els mateixos que presidien els corregiments; únicament se suprimia la capitalitat de Mataró i es creava la de Solsona. A més, s'afegien importants canvis en els límits exteriors: la Val d'Aran passava al departament de l'Alta Garona, assolint-se així una vella aspiració francesa; en compensació, Andorra s'integrava al departament del Segre. Tanmateix, Fraga i altres poblacions d'administració aragonesa s'incorporaven al departament de les Boques de l'Ebre.

Totes tres divisions van tenir una escassa implantació pràctica. La seva importància rau, més aviat, en el fet d'haver difós un determinat esquema d'organització territorial, tot reforçant el convenciment que la vella divisió havia quedat obsoleta i que era factible la seva reforma, fins i tot trencant la unitat dels antics regnes. A més, els grups de poder de les poblacions que havien estat escollides per capital prendrien bona nota d'aquests antecedents, que els permetien d'aspirar a l'assoliment d'un rang administratiu superior per a la seva ciutat.

¹⁴ PUIG (1976, apèndix VII).



2.1.3 LES REFORMES TERRITORIALS LIBERALS

La divisió en partits judicials, primer assaig modern de comarcalització

L'ordenament constitucional racionalitzava i uniformitzava l'estructura territorial del país en els seus tres nivells: províncies, partits judicials i municipis. La formació de partits judicials fou una tasca prèvia a la nova divisió provincial. La profunda reestructuració de l'administració judicial, amb l'assumpció pels jutges de primera instància de les competències que havien detentat els batlles i, molt especialment, amb la supressió de les jurisdiccions baronials, feia urgent i prioritària la formació i generalització d'unes noves entitats territorials que fessin present, arreu del país, la justícia pública del nou Estat liberal.

La principal diferència d'aquests nous organismes respecte dels corregiments era la supressió de les competències de caire governatiu o polític d'aquests darrers, com a conseqüència lògica del principi de separació de poders. Tot i això, els partits judicials van tenir altres finalitats, a més de la merament judicial. En tant que ens intermedi, el partit judicial fou emprat per a la implantació en el territori de tots els serveis i delegacions de l'administració (especialment, en el ram d'Hisenda), així com a unitat estadística general. Els caps de partit van fornir la xarxa de ciutats preferencial en la dotació de serveis i infraestructures. Tanmateix, els partits havien de permetre una representació més proporcionada i justa dels habitants en els òrgans electius: diputacions i Corts. A més, els batlles de les capçaleres de partit van actuar com una mena d'agents delegats encarregats del Govern i la Diputació en

la transmissió de les ordres, durant els primers períodes liberals. Posteriorment, els moderats van procurar que els alcaldes dels caps de partit fossin de designació reial.

Els criteris per a la formació dels partits eren uniformes per a tot l'Estat: "En la Península e islas adyacentes formarán los partidos proporcionalmente iguales, con tal que no baxen de cinco mil vecinos, teniendo presente la mayor inmediación y comodidad de los pueblos para acudir a que se les administre justicia, y haciendo cabeza de partido el que por su localidad, vecindario, proporciones y demás circunstancias sea más a propósito para ello." (Decret de 9 d'octubre de 1812).

L'elaboració del pla de divisió s'encomanava a les diputacions provincials, les quals havien d'actuar d'acord amb l'Audiència, presentant conjuntament el projecte a l'aprovació de les Corts. La primera Diputació provincial i l'Audiència de Catalunya confiaren la realització del projecte de distribució en partits judicials a l'arquitecte Tomàs Soler i Ferrer i al funcionari d'Hisenda militar, Jaume Pons i Mornau. Temps a venir, Pons seria membre de l'Ateneo de Madrid, en tant que Soler treballà en tasques molt diverses, com ara les obres de restauració de la Llotja i en la construcció de canals, com els d'Urgell i de la Infanta. El projecte de divisió en 24 partits quedà enllestit el 1813, però no arribà a ser aprovat en Corts llavors. La xifra total de demarcacions indica que, més que un increment en el nombre total de centres administratius (quadre 2.1), el que s'efectuà fou una redistribució d'aquests, adaptant la xarxa oficial als canvis esdevinguts en la jerarquia urbana real, sempre sota la restricció legal d'haver de formar uns districtes amb un mínim de cinc mil veïns (uns 25.000 habitants).

El pla de Soler i Pons diferia del que finalment s'aprovà el 1820, bàsicament, en dos aspectes: la divisió proposada en el Pre-pirineu central i l'ordenament previst per a l'àrea

barcelonina.¹⁵ El primer cas és un excel·lent exemple dels greus problemes que comportà als comissionats el disseny d'unes demarcacions que abastessin 5.000 veïns en àrees amb baixa densitat demogràfica. En l'espai comprès entre el Mig Segre i la Garrotxa, només hi havia població per a la formació de tres partits: la capitalitat d'Olot -una de les sis ciutats més poblades del Principat- era indiscutible; la de Solsona, per la seva condició de seu episcopal i per la seva situació cèntrica a l'oest de la franja esmentada, tampoc no fou qüestionada; l'elecció calia fer-la, doncs, entre Berga i Ripoll. Si els comissionats van preferir Ripoll el 1813, la Diputació de 1820 es decantà per Berga, en funció de la seva tradició com a centre administratiu.¹⁶

El reordenament de l'àrea dels antics corregiments de Mataró i Barcelona era certament original. Mataró i Granollers esdevenien centres dels partits que correspondrien -respectivament- al Maresme i al Vallès Oriental; la resta d'aquest territori (Pla de Barcelona, Baix Llobregat i Vallès Occidental) hauria format el gran districte barceloní, mostra evident de la indiscutible atracció del cap i casal sobre aquesta àrea, en la qual hom no veia cap centre amb prou capacitat d'articulació autònoma del seu entorn. Per compensar l'elevada població d'aquest partit, hom proposava la seva estructuració interna en sis districtes ràdio-concèntrics, que alhora incorporarien una sisena part de la ciutat de Barcelona. Aquests serien:

- 1) de Sant Martí de Provençals al Masnou per Badalona,
- 2) d'Horta a Sant Llorenç del Munt per Sabadell,
- 3) de Gràcia a Matadepera per Terrassa,
- 4) de Sarrià a Olesa de Montserrat per Molins de Rei,
- 5) de Sants a Abrera per Sant Feliu de Llobregat,
- 6) de l'Hospitalet de Llobregat a Castelldefels.

¹⁵ La documentació que s'utilitza en aquest apartat es troba a l'Arxiu de la Diputació de Barcelona, fonamentalment als lligalls 20 i 24.

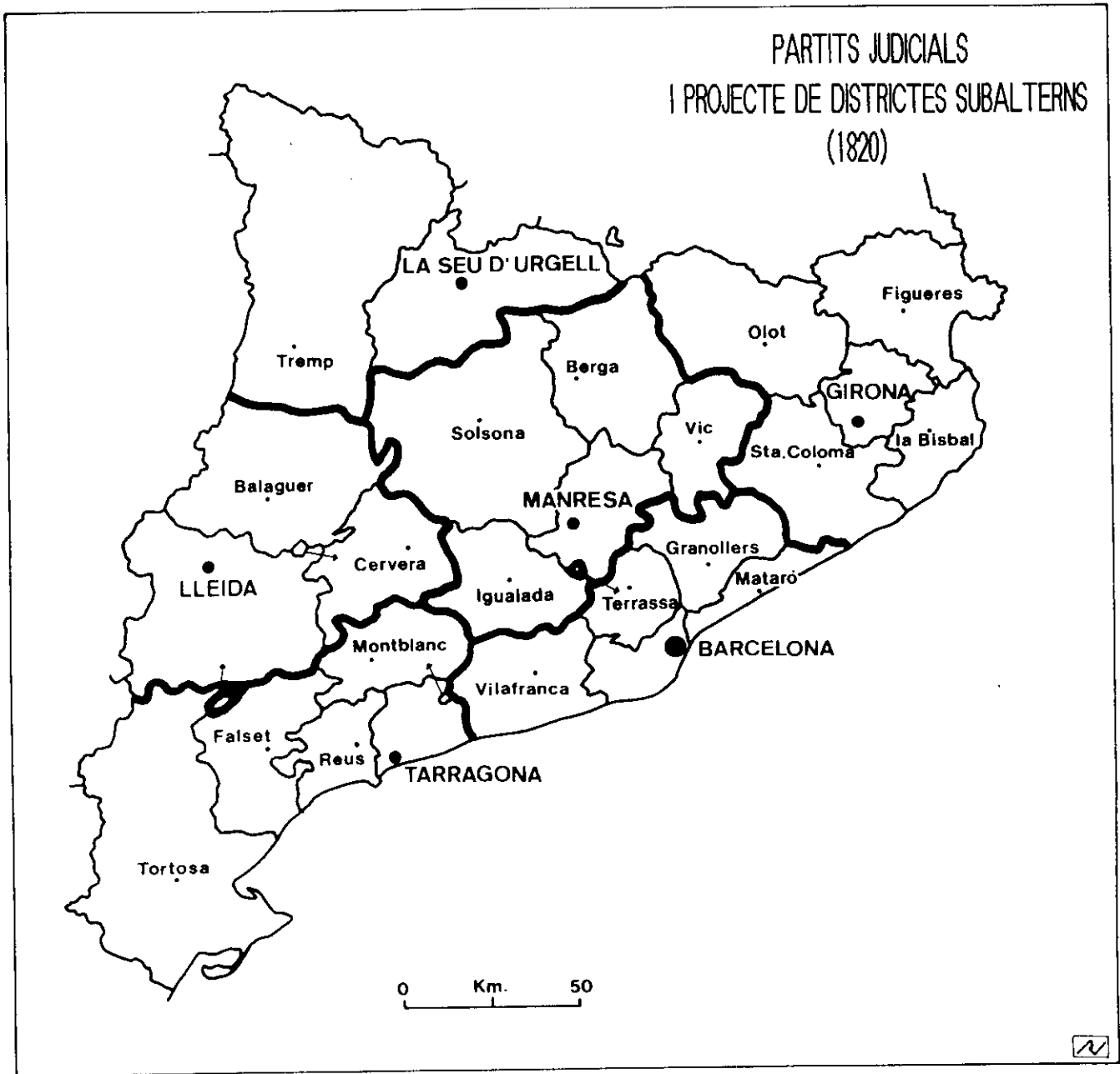
¹⁶ BURGUEÑO, J. (1991), "Del corregiment a la comarca de muntanya. Les divisions territorials al Pirineu (I)", *Treballs de la Societat Catalana de Geografia*, n° 28-29, pàgs. 55-89, Barcelona.

La nova Diputació Provincial de Catalunya constituïda el 1820 revisà el pla de la seva antecessora, i decidí introduir diverses modificacions.¹⁷ A més del ja esmentat canvi de Ripoll per Berga, hom proposava la divisió del corregiment de Tortosa en dos districtes, restant el septentrional amb capital a Batea o Gandesa. Tanmateix, així com els comissionats de 1813 preveïen la constitució d'un únic partit amb capital a la Pobla de Segur, en substitució del corregiment de Talarn i de la governació de la Val d'Aran, en funció de la seva migrada població, els diputats provincials de 1820 proposaven la seva divisió en els de Tremp i Sort, incloent l'Aran en aquest darrer. Però, la principal novetat consistí en la subdivisió del partit de Barcelona, tot formant-ne un de nou amb capital a Terrassa. El pla de la Diputació s'aprovà en Corts (Decret de 25 de setembre de 1820), però sense admetre's la creació dels partits de Sort i Batea, donat que no assolien la població mínima requerida per la llei (mapa 2.5).

En l'elecció de les capitals va primar la tradició administrativa de la ciutat; però també assoliren un rang superior altres poblacions, finalment lliures del fre que havia suposat la seva condició senyorial: la Bisbal d'Empordà, Falset, Olot, Reus, Santa Coloma de Farners, Solsona, Terrassa i Tremp. En canvi, altres ciutats perdien aquesta categoria, en uns casos per la seva obsolescència com a centres organitzadors d'un ampli territori, però més sovint per la impossibilitat matemàtica de formar més partits judicials; es tractava d'Agramunt, Camprodon, Puigcerdà, Talarn, Tàrrrega i Vielha.

¹⁷ La Diputació comissionà per a la revisió del projecte al mataroní Gaspar Borràs i al targarí Lluís Çanou, en tant que l'Audiència nomenà els magistrats Miquel de Castells i Francesc Antoni Calvet i Rubalcaba.

MAPA 2.5



La tria de ciutats es va fer, segons es deia en la justificació del primer projecte, en funció de la centralitat, població, accessibilitat, dinamisme econòmic i la "concurrència de gentes que atraen las ferias y mercados semanales"; per tant, la modernitat de criteris era ben notable. És clar que també calgué comptar amb les pressions exercides per les ciutats, que van entendre perfectament què era el que estava en joc: ser cap de partit els reportaria els beneficis derivats de la integració en la xarxa de ciutats de primer ordre i de l'assentament d'uns serveis de prestigi que reforçarien el seu paper organitzador del territori.

La delimitació dels partits estava fonamentalment condicionada per la necessitat d'eixamplar les demarcacions amb escassa densitat de població, la qual cosa originà les notables disfuncionalitats que hom troba en el disseny dels partits, especialment a muntanya, a les planes de Lleida i a les terres de l'Ebre. Per la mateixa raó, però a la inversa, els districtes de les grans ciutats apareixen esquifits, contradient la capacitat real d'atracció de poblacions com Girona, Reus o Barcelona. A banda d'aquest condicionant de caire numèric, fruit del rígid uniformisme legal, Tomàs Soler i Jaume Pons explicaven que els criteris que empraren foren bàsicament de caràcter natural: divisòries d'aigües, rius i -textualment- els confins de comarques.

En conclusió, la divisió de partits suposà una clara ruptura amb la divisió territorial del passat. Per fi es prescindí de les traves senyorials en l'elecció de les capitalitats, els límits veguerials seculars foren generalment esborrats, s'empraren criteris de delimitació plenament moderns (ja fossin de caire naturalista o bé de tipus funcional), es feia esment explícit a les comarques i s'atorgava una especial rellevància al fet urbà i a la capacitat d'atracció de les ciutats com a criteri de definició dels districtes judicials. Per tot això, pot afirmar-se que la divisió de partits judicials de 1820 fou la primera

comarcalització administrativa de Catalunya feta amb criteris decididament moderns i racionals.

Una alternativa frustrada? Els governs subalterns

La Constitució de 1812 llevà als corregidors les competències governatives, reduint-los a les funcions judicials (jutges de primera instància). D'aquesta manera, la província de Catalunya restava sense òrgans intermedis que servissin d'enllaç entre el govern provincial i els ajuntaments. La Diputació i el cap polític van comprovar, des del primer moment, la dificultat de dur a terme les seves funcions i de fer arribar la seva autoritat arreu sense aquests agents delegats, per la qual cosa demanaren a la Regència l'establiment de caps polítics de partit. La Constitució contemplava, com a única solució a aquest problema, la formació d'una nova divisió provincial. No fou fins la "Instrucció per al govern econòmic-polític de les províncies" de 23 de juny de 1813 que, atenent la demanda catalana i d'altres, es va admetre la figura del cap polític subaltern, inspirat -com el seu superior- en els prefectes i sots-prefectes francesos. De totes maneres, el legislador no posava gaire èmfasi en aquesta solució, presentant-la com una mesura de caràcter excepcional.

Les successives diputacions de Catalunya no van deixar de demanar l'establiment de caps subalterns, tant la formada el primer període constitucional (1813), com la del segon, el 1820 i 1821.¹⁸ En tots els casos, es proposava formar els districtes mitjançant l'agrupament dels partits judicials. El pla de la primera Diputació organitzava el país en set districtes que

¹⁸ Els primers projectes de formació de districtes s'aborden amb més detall en: BURGUEÑO, J. (1991), "Els primers assaigs de regionalització a Catalunya: 1813 i 1820", *Primer Congrés Català de Geografia*, vol. IIIa Comunicacions, pàgs. 121-144, Societat Catalana de Geografia, Barcelona. Pel que fa a la tercera i darrera proposta de 1821, és Josep SARRIÓ i GUALDA qui en dona la referència en (1991): *La Diputació Provincial de Catalunya sota la Constitució de Cadis*, Direcció General d'Administració Local, Barcelona, pàgs. 298-299.

eren, a més del de Barcelona, els de Cervera, Girona, Lleida, Tarragona, la Seu d'Urgell i Vic. Aquest projecte estava molt mediatitzat per un disseny forani: la divisió que llavors s'havia establert per als jutjats d'Hisenda (Decret de 13 de setembre de 1813). A més, és evident la intenció de la Diputació -de signe força més conservador que no pas la del Trienni- de donar una preeminència a Cervera, com a ciutat universitària, i a Vic, en tant que seu episcopal. Cal tenir present que la corporació sovint residí en aquesta ciutat, a causa de les circumstàncies bèl·liques i que en més d'una ocasió els diputats demanaren consell al bisbe.¹⁹

El projecte de la nova Diputació de 1820²⁰ reduïa a sis el nombre de districtes, tot substituint els de Cervera i Vic per un de nou amb capital a Manresa (mapa 2.5). Aquest pla, fet amb menys condicionants que l'anterior, palesa la interpretació que els diputats provincials feien de l'estructura geogràfica del país. En aquest projecte, cal remarcar dos aspectes principals; en primer lloc, el reduït nombre de districtes que es creia necessari per a optimitzar l'administració regional (menys de la meitat que sota el règim corregimental) i, segonament, la configuració d'una regió de les terres centrals, aportació particularment novedosa i sorprenent per la seva anticipació a les actuals propostes de regionalització de Catalunya.

Això no obstant, el Govern decidí d'aturar l'establiment de caps polítics subalterns, per no interferir en el procés ja endegat de divisió provincial. Malgrat tot, la Diputació renovà la seva sol·licitud tres cops més, la darrera el maig de 1821. En aquesta última ocasió, s'alterà profundament la proposta de l'any anterior, tot reclamant la formació d'onze districtes. Desapareixia la capitalitat de la Seu d'Urgell i s'afegien les

¹⁹ SARRIÓN (1991, pàg. 386).

²⁰ La nova Diputació instal·lada el 1820 estava formada, a banda dels ja esmentats Gaspar Borràs i Lluís Çanou, pel comerciant d'origen aragonès Manuel Lasala, l'hisendat gironí Pere Felip, el tortosí Pere-Joaquim Alcoriza, el catedràtic de Cervera Jaume Quintana i el tarragoní Benet Rubinat.

de Mataró, Solsona, Tortosa, Tremp, Vic i Vilafranca del Penedès. Es produïa, per tant, un retorn a l'esquema corregimental, tant per l'elevat nombre d'agents del govern que es consideraven necessaris com pel disseny de la majoria d'aquests districtes, ja que gairebé totes les capitals de partit s'unien a les ciutats amb les quals ja havien estat vinculades sota l'ordenament corregimental (excepte Cervera, que s'agregava a Lleida, i la Seu d'Urgell, incorporada a Solsona).

Quadre 2.4

Districtes segons el pla de la Diputació de 1820

	km ²	habitants
Barcelona	3.205	255.235
Girona	5.600	210.670
Lleida	5.121	84.375
Manresa	6.562	145.385
Tarragona	5.863	163.600
la Seu d'Urgell	5.538	56.895
Catalunya	31.889	916.160

(Habitants calculats a partir del nombre de veïns, aplicant-hi un coeficient 5).

Hom creu que aquest sensible canvi d'opinió es produí per dos motius; en primer lloc, perquè alhora es proposava d'aplegar els càrrecs de cap subaltern i de subdelegat d'Intendència (administració on persistia l'antiga organització en divuit partits), i, en segon lloc, davant la constatació que el nou règim polític estava patint un fort procés de desgast, que reclamava un enfortiment i una multiplicació dels mitjans de control polític, tal com s'explica clarament en la petició de la Diputació: "Desaparecidos, empero, con el sistema constitucional, los corregidores y alcaldes mayores, organizados los nuevos partidos para la administración de justicia, separada ahora de toda otra atribución, y reducidos los subdelegados a funciones meramente económicas y sin el prestigio del mando que disfrutaban, puede decirse con toda verdad que si los pueblos obedecen las órdenes del Gobierno y de la Hacienda nacional es

sólo por rutina y por hábito, faltando casi todos los medios de coacción y de severidad que no pueden residir, como es sobradamente notorio, en los alcaldes primeros de las cabezas de partido".²¹

D'una manera o altra, és clar el greu problema que significava intentar governar tot Catalunya des de Barcelona, sense uns òrgans intermedis, cosa que feia enyorar inclús l'eficàcia del sistema de corregidors; així ho reconeixia el diputat a Corts, Guillem Oliver, en afirmar: "No hay quien ignore los buenos efectos de la división territorial que tanto multiplicó los jefes políticos en la Cataluña".²²

Però, com es deia, el Govern central preferí no sentar precedents en l'atribució d'algun tipus de capitalitat a determinades ciutats, i esperar la imminent discussió en Corts del projecte de divisió provincial. Cal fer notar que les propostes d'instal·lació de caps subalterns no van ser plantejades per la Diputació com una alternativa que substituís o fes innecessària la divisió provincial, sinó com una mesura d'urgència, reclamada per la temença que s'endarrerís l'elaboració d'aquella. El to, fins i tot entusiasta, d'algun dels escrits que reclaven la divisió en províncies no deixa lloc a dubtes: "Esta Diputación [...] aplaudiría al mismo tiempo con el mayor júbilo el decreto en que se sancionase la división general del territorio español, porque está profunda y prácticamente persuadida de que sin esta división no podrá marchar con desembarazo y celeridad el carro de la administración pública".²³

En tot cas, com es veurà a continuació, el pla de la Diputació de 1820 va servir de referència per a la configuració de les quatre províncies catalanes.

²¹ Arxiu de la Diputació de Barcelona: llig. 57, expàg. 1.

²² Diario de Sesiones de Cortes: 4-X-1821, pàg. 105.

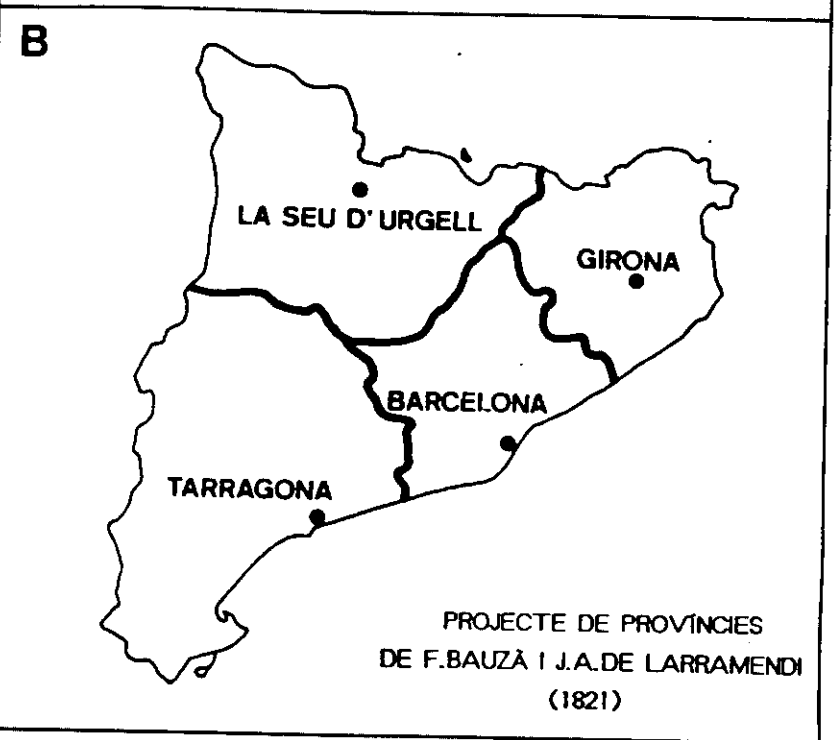
²³ Arxiu de la Diputació de Barcelona: llig. 57, expàg. 1, 7-V-1821.

La primera divisió provincial de Catalunya

La història de la formació del disseny provincial català és força complexa i mal coneguda. La divisió actual s'inspira en la que havia estat aprovada a Corts el 1822. En raó a la seva tramitació parlamentària, hi ha més notícies sobre la gestació del pla del Trienni que del decret que signà Javier de Burgos el 1833.²⁴

El procés per dur a terme el manament constitucional d'efectuar "una división más conveniente del territorio español" s'inicià el 1813. El Govern encarregà al marí mallorquí, Felip Bauzá, director del Depósito Hidrográfico, la preparació d'un primer projecte. El treball hagué de ser enllestit amb premura i en circumstàncies difícils, per la qual cosa tingué nombrosos defectes, de tal manera que el Consell d'Estat no li donà el seu vist-i-plau. El pla de Bauzá proposava la instal·lació de tres governacions subalternes (per tant, no independents entre si) a Barcelona, Tarragona i la Seu d'Urgell (mapa 2.6a). Aquesta fou l'única ocasió en què es proposà una divisió tripartita del Principat. Un altre aspecte important era que es preveia la segregació de diverses poblacions catalanes, ja que es fixava com a límit entre la governació de Tarragona i la valenciana de Sogorb el curs baix de l'Ebre.

²⁴ El millor estudi publicat sobre la divisió provincial de 1822 és el d'Antonio M. CALERO AMOR (1987), *La división provincial de 1822. Bases y antecedentes*, Madrid, IEAL. Per als treballs anteriors referents al conjunt de l'Estat, hom es remet a la bibliografia que aporta aquest autor. A Catalunya, fou Pau VILA (1977, pàgs. 55-58) el primer de resseguir amb atenció les tasques de divisió territorial en el Trienni i a cartografiar algunes de les propostes de límits provincials. Cal esmentar també l'obra de Josep ADSERÀ i MARTORELL (1986), *Tarragona, capital de provincia*, Tarragona, Adserà.



El pla de Bauzà és un perfecte exemple de projectisme realitzat comptant amb poc més que un mapa i amb un gran desconeixement del país que es fragmentava, com ho demostra la pueril pretensió d'haver aconseguit formar tres governacions de població molt similar (340.000 habitants, tant la de Barcelona com la de Tarragona, i 314.000, la de la Seu d'Urgell). La delimitació es fonamentava en els confins corregimentals, juntament amb algun curs fluvial per a definir la governació pirinenca. Crida l'atenció la importància atorgada al Pirineu; no es feia cap problema d'unir Girona a Barcelona o Lleida a Tarragona, però, en canvi, no es va prescindir del districte de la Seu d'Urgell. Aquest tret, coincident amb diverses divisions franceses, mostra, d'un banda, la concepció del Pirineu com a àrea marginal a la qual calia acostar l'administració i, d'altra part, la importància atorgada, des d'un punt de vista estratègic, a la frontera pirinenca amb França.

El 1820, novament restablert el règim constitucional, el Govern encomanà altre cop a Felip Bauzà la realització d'un projecte de divisió provincial, però aquesta vegada en col.laboració amb l'enginyer de canals d'origen basc, José Agustín de Larramendi. El nou projecte va assolir una qualitat indubtablement molt superior (mapa 2.6b). Tot i això, el pla evidenciava la manca d'una cartografia correcta (els mapes utilitzats pels comissionats eren els de Tomás López) i l'ús d'una estadística demogràfica molt allunyada de la precisió. Els autors eren ben conscients d'aquestes limitacions: "la comisión no se halló desembarazada de las grandes dificultades que presenta el proyecto de división de un reyno que, mal de nuestro grado, es preciso confesar no conocemos".²⁵

En aquesta ocasió, s'abandonà la idea de formar districtes subalterns, optant-se per la simple independència de les diverses províncies. A Catalunya, les principals novetats respecte el pla de 1813 van ser, en primer lloc, la formació de

²⁵ CALERO (1987, pàg. 118).

la província de Girona i, segonament, la reintegració dels límits externs tradicionals, de forma consegüent amb el principi de procurar "en lo posible no mezclar los habitantes de provincias que la diversidad de leyes, costumbres e idioma había hecho rivales". Les planes de Lleida romanien unides a Tarragona i es mantenia el districte pirinenc, justificat d'aquesta manera: "las [províncies] de Barcelona, Tarragona y Gerona reúnen todos los presupuestos necesarios para serlo; la de Urgel no tanto, pero este país montuoso y dilatado, con comunicaciones penosas hacia todas partes, reclamaba un gobierno interior, y por estas consideraciones se ha formado".²⁶

Els altres criteris emprats en la divisió, segons expliquen els autors del projecte, eren principalment de caire natural (serralades i rius) o bé formal (propòsit d'assolir un cert equilibri poblacional i territorial). No hi havia, per tant, una referència explícita a paràmetres de tipus funcional, tot i que d'alguna forma sí que van ser tinguts en compte, encara que només fos per a la presa en consideració de les distàncies a les capitals.

El pla governamental elaborat per Bauzà i Larramendi passà a una comissió de Corts la primavera de 1821. Aquesta comissió, presidida pel murcià Diego Clemencín, va demanar assenyadament el parer dels diputats de cada antiga província respecte a allò que els afectava. Entre els diputats catalans a Corts d'aquell moment, hi havia personalitats estretament vinculades a la Junta de Comerç, com Joan de Balle i Magí Corominas, homes formats políticament a la Diputació de Catalunya, com Genís Quintana, científics, com Esteve Desprat i Fèlix Janer, erudits destacats, com Antoni Puigblanch o Agustí de Torres -encara que d'orientació ideològica oposada. Hi havia qui s'identificava amb els interessos d'alguna de les ciutats que aconseguiren capitalitzar una província (és el cas de Guillem Oliver amb Tarragona), però, també hi havia representants d'àrees que no

²⁶ Idem, pàg. 130.

van assolir una demarcació específica, com el pallarès Joaquim Rey o el tortosí Ferran Navarro. Entre tots cal destacar, en tant que membre significat de la comissió parlamentària de divisió territorial, l'enginyer militar Francesc Serrallach i Rivas, llavors director d'estudis de l'Acadèmia d'Alcalà.

És evident que l'opinió dels catalans va diferir radicalment del projecte governamental, perquè el dictamen de la comissió (fet públic a mitjans de juny de 1821) reformava totalment la delimitació de les quatre províncies, tot substituint el districte pirinenc pel de Lleida. Cal observar que aquest fet no fou excepcional en el procés de revisió del pla original; els diputats del País Valencià, per exemple, van aconseguir la formació d'una quarta província amb capital a Xàtiva. Genís Quintana, en carta a la Diputació Provincial, confirmava el caràcter consensuat de la divisió: "Creo que dentro de dos o tres días se dará cuenta a las Cortes del dictamen de la Comisión de División del Territorio de la Península, y es regular que se apruebe en esta legislatura la que propone porque, como para fijar la de cada provincia actual ha oído en particular a sus respectivos diputados y conformándose con su parecer, no es probable que experimente mucha oposición en el Congreso".²⁷

Van ser, per tant, els mateixos diputats catalans els autors dels disseny bàsic de les actuals quatre províncies catalanes, introduint com a principal novetat la unió del Ponent català, tot complementant les terres de plana amb les de muntanya. Lleida aconseguí, així, la primacia administrativa que reclamava el seu important rang en la jerarquia de ciutats catalanes, que el seu Ajuntament havia demanat amb energia a través d'una reeixida campanya de recollida d'adhesions pels pobles del Segrià, Urgell, Garrigues, Ribera de Sió, Noguera, Mig Segre i fins i tot a la Llitera.

²⁷ SARRIÓN (1991, pàg. 227).

La proposta parlamentària es va fer de manera simple i ràpida, mitjançant l'agrupament dels districtes judicials. També es pot reconèixer en el pla dels diputats catalans a Corts una reelaboració de la proposta de creació de sis districtes subalterns, feta per la Diputació el 1820 (mapa 2.5), de la manera següent:

- la província de Girona romandria inalterada respecte al districte proposat,
- s'afegia al districte de Tarragona el partit de Vilafranca del Penedès,
- la província de Lleida era el resultat de la suma del seu districte amb el de la Seu d'Urgell, exceptuant-ne la Cerdanya i afegint-hi el partit de Solsona,
- la província de Barcelona es constituïa amb els districtes de Barcelona i Manresa, sense els partits de Vilafranca del Penedès i Solsona, però amb la Cerdanya.

La Diputació de Catalunya acceptà de bon grat el disseny general de les quatre províncies,²⁸ però -desconeixent la intervenció dels diputats catalans en la realització del projecte- es plantejà el perfeccionament dels seus límits, per a la qual cosa encarregà al visitador de boscos, Joan-Baptista Galobardes perquè, juntament amb l'arquitecte Jaume Padró, procedís a la seva rectificació sobre el terreny. A finals de la tardor de 1821, quan ja estava avançada la discussió del projecte, la Diputació va trametre a les Corts el resultat dels seus treballs. Galobardes, tot seguint les indicacions de la Diputació, proposava una delimitació marcadament orogràfica. Entre altres modificacions, cal assenyalar que la província de Lleida prenia com a límit amb Barcelona i Tarragona exactament la divisòria d'aigües del Segre, restant per tant la Cerdanya inclosa en la província lleidatana.

²⁸ En el resum que la Diputació de Catalunya feia de les seves activitats abans de dissoldre's, afirmava que el pla li havia semblat "muy sabio y oportuno en su totalidad y bases adoptadas" (ADSERÀ, 1986, pàg. 84). Cal apuntar que en la segona meitat de 1821 la Diputació comptava com a nous membres l'agrari penedesenc Manuel Barba i Roca (substitut de Joaquim Alcoriza) i el lletrat vigatà Jaume Serrat-Calvó (enlloc de Gaspar Borràs).

Els diputats catalans rebutjaren la rigidesa dels criteris naturalistes de la Diputació, en afirmar que la regla dels vessants d'aigües, tot i que era: "en sí misma muy atendible, no combinándola con otras, especialmente con la de las mayores relaciones, menor distancia y mayor facilidad de comunicaciones puede dar lugar a graves perjuicios, como sucedería en el distrito llamado la Cerdaña".²⁹

Finalment, s'arribà a una formulació transaccional dels límits provincials, en què s'acceptaven algunes de les propostes de la Diputació, com ara la inclusió de Ribes de Freser, Ripoll, Sant Sadurní d'Anoia, Solsona o Viladrau dins la província barcelonina, o la de Santa Coloma de Queralt dins Tarragona. No es va admetre, en canvi, el pas de la Cerdanya a Lleida o el de Calella i altres pobles del nord del Maresme a Girona; en ambdós casos, s'objectava que eren molt minses o inexistent les relacions d'aquells pobles amb Lleida o Girona respectivament. Aquesta divisió (mapa 2.6c) fou decretada el 27 de gener de 1822, i tingué una breu vigència fins el retorn de l'absolutisme el 1823, temps suficient, però, perquè s'arribessin a constituir les quatre noves diputacions provincials.

Quadre 2.5

Comparació de tres divisions provincials quatripartites

	Bauzá-Larramendi		Decrets de Corts		Decret de J. Burgos	
	habitants	km ²	habitants	km ²	habitants	km ²
Barcelona	344.470	5.386	369.250	8.854	442.273	7.715
Girona	215.915	5.456	199.930	4.960	214.150	5.890
Lleida			136.560	11.360	151.322	12.044
Tarragona	272.685	11.570	203.575	6.715	233.477	6.240
la Seu d'Urgell	93.455	9.477				
Catalunya	924.525	31.889	909.315	31.889	1.041.222	31.889

²⁹ Arxiu del Congrés de Diputats, llig. 78, n. 74. Signen el document, el 20-X-1821, set dels dotze diputats catalans a Corts: Desprat, Janer, Oliver, Puigblanch, Quintana, Rey i de Torres.

Arribats a aquest punt, cal fer una valoració de l'actitud dels catalans davant la fi de la unitat política del Principat. En primer lloc, hi ha sobrats testimonis que els parlamentaris i diputats provincials d'ambdues èpoques constitucionals van defensar la integritat territorial del Principat, pel que fa als seus límits externs; hom pot prendre com a exemple una demanda de la Diputació a les Corts, en què s'expressa: "la suma conveniencia de que en la división meditada quede en su totalidad la provincia de Cataluña, tal como se halla actualmente, sin quitarle ni agregarle porción alguna de territorio de otra, por más que sufra divisiones en su demarcación interior".³⁰

Però pel que fa a l'esquarterament de Catalunya, és igualment innegable que la postura dels parlamentaris catalans i dels diputats provincials fou, no únicament favorable, sinó clarament impulsora del projecte. La Diputació en particular reclamà insistentment la divisió, tot constatant el col.lapse de la seva institució per l'acumulació d'afers i la impossibilitat de governar tot el país des d'un únic punt, sense l'auxili d'agents intermedis; val la pena reproduir amb certa extensió una de les seves peticions: "ruega encarecidamente esta Diputación Provincial se sirvan las mismas [Cortes] decretar sin demora la suspirada y necesaria división de provincias que, bien cimentada, debe influir tan notablemente en las mejoras del régimen económico y administrativo, en el pronto y espedito despacho de los negocios, en el fomento de la pública felicidad mediante los proyectos de beneficencia, instrucción y obras generales a que podrán dedicarse las diputaciones, en la completa y rápida consolidación del sistema constitucional, y finalmente en poner frecuentemente en ejercicio el saber y las virtudes de muchos ciudadanos beneméritos, cuyos talentos yacen

³⁰ CALERO (1987, pàg. 184, datada el 16-III-1821). Qüestió diferent seria especular si, darrera d'aquesta actitud, hi hagué en algun moment una intencionalitat, enfront determinada candidatura a la capitalitat provincial, com apunta ADSEÀ per al cas de Tortosa (1986, pàg. 85), o bé si aquesta postura perjudicà a l'ensems una hipotètica ampliació de la província de Lleida vers la Franja d'Aragó.

ahora en la obscuridad y con poco provecho de la Patria, sólo por falta de ocasiones y teatro en que desplegarse; ventajas todas que resultarían en abundancia de la referida división, que con la mayor urgencia se reclama."³¹

A la vista d'aquestes contundents paraules sorprèn que algun historiador hagi volgut veure reticències, cauteles i acatament en els diputats provincials catalans davant la qüestió de la divisió provincial.³² Davant aquesta posició, un no es resisteix a reproduir un altre fragment -en aquest cas inèdit- d'una petició de la Diputació de 1821: "En efecto, basta sin duda poseer una medianía de buen sentido y los conocimientos más tribiales de lo que es administración pública y la marcha de un gobierno regular, amoldado a principios constitucionales, para convencerse sin esfuerzo de que hubiera quedado muy incompleta y acaso inútil en alguno de sus resortes la obra de nuestra regeneración política, si el vasto continente español, compuesto hasta ahora de partes las más desiguales en todos sentidos, hubiese debido continuar en la misma deformidad y división monstruosa que tenían las provincias, hija de las vicisitudes de los tiempos, compatible con un régimen arbitrario, pero en absoluta contradicción con un sistema de orden, de regularidad y de armonía."³³

Si la fórmula d'organització territorial proposada inicialment, fou la dels caps polítics subalterns, va ser perquè era la que es pensava que podria tenir una instal·lació més ràpida i fàcil, però quan es comprovà que el projecte de divisió provincial tirava endavant, no sols no hi hagué cap mena de protesta, sinó que s'intervingué decididament a fomentar-lo i millorar-lo. D'altra part, la creació de les províncies no significava que

³¹ CALERO (1987, pàg. 186).

³² SARRIÓN (1991, pàgs. 299-301).

³³ Arxiu de la Diputació de Barcelona: llig. 20, expàg. 3. Proposta a les Corts per a la rectificació de límits provincials, amb data 6 d'octubre de 1821, signada per Manuel Lasala, Jaume Quintana i Jaume Serrat.

s'abandonés la reivindicació de creació de governacions subalternes, sinó que aquestes podrien ser "en menor número del que hubiera sido preciso establecer en la actual extensión de la provincia".

És evident que el disseny provincial va fer-se amb el peu forçat per la premisa que havia de ser quadripartit. Aquest nombre (comú a gairebé tots els plans de divisió provincial, francesos o espanyols) semblava el més raonable per tal de no incrementar excessivament les despeses públiques (la gran preocupació en el debat a Corts) i per assolir una divisió territorialment equilibrada amb la de la resta de l'Estat, tot i que no va mancar qui defensà la creació d'una cinquena província pirinenca. Però un cop acceptada aquesta directriu, el disseny provincial es va fer a mida, amb la col.laboració activa i decidida de tots els representants de Catalunya, fins arribar a modificar en profunditat la proposta del Govern.

Tanmateix, fóra injust limitar a uns pocs polítics la responsabilitat en la gestació de la divisió provincial; en aquesta tasca van intervenir també les desenes de municipis que van manifestar-se partidaris d'una o altra capitalitat i, molt especialment, les diverses ciutats (Cervera, Girona, Lleida, Reus, la Seu d'Urgell, Solsona, Tarragona i Tortosa) que, a través dels seus ajuntaments, consulsats, gremis o bisbats, van reclamar -bé que amb intensitat diversa- la formació d'una província pròpia. En la concessió de la capitalitat hom veia, d'una banda, una forma d'incrementar la importància de la ciutat, les seves infraestructures i, en definitiva, el seu dinamisme econòmic; per altra part, s'obria la possibilitat d'obtenir majors quotes de poder i capacitat de gestió, mitjançant una representació particular a Corts i un òrgan representatiu -la Diputació-, que hauria de vetllar pels interessos de la seva àrea. L'única veu discrepant en tot aquest procés fou la de l'Ajuntament de Barcelona,³⁴ guiat, no pas per

³⁴ CARRERA i PUJAL, J. (1957), *Historia política de Cataluña en el siglo XIX*, Barcelona, Bosch, vol. II, pàgs. 97-99.

cap esperit regionalista, sinó per la defensa dels propis interessos i privilegis, i per reivindicar una demarcació més àmplia de la que li atorgaven.³⁵

És cert que el liberalisme més uniformista veia en la divisió provincial un mitjà de destrucció de les nacionalitats de l'Estat. No obstant això, aquesta actitud ni era majoritària, ni fou la causa primera i fonamental de l'endegament del procés de divisió provincial.³⁶ La divisió en províncies tenia com a objectius principals la racionalització de l'organització territorial de l'Estat i la difusió dels òrgans representatius - les diputacions-, que havien de permetre un millor coneixement de la realitat i les necessitats del país i una més eficaç intervenció pública; en definitiva, com en tota organització territorial, se cercava una optimització del control de l'espai.

Tampoc no és cert que el procés de centralització reclamés forçosament una divisió més fragmentada del territori. El 1812, hi havia diputats uniformistes que defensaven, seguint la tradició il·lustrada espanyola, l'agrupament de les províncies de Castella i Euskadi, per tal d'acostar-les en dimensió als antics regnes perifèrics. A l'inrevés, els diputats favorables a una ampliació de les competències de les diputacions en detriment de la tutela exercida pel cap polític -entre aquests, catalans com Genís Quintana-³⁷ eren alhora decidament partidaris de la fragmentació provincial. En cap cas, hi havia, doncs, una relació unívoca i directa entre posicions centralitzadores i partidaris del famós esquarterament de Catalunya.

³⁵ Així ho considera també Esteban CANALES (1987), "La Diputació a l'inici del liberalisme (1812-1823)", en Borja de Riquer (dir.): *Història de la Diputació de Barcelona*, Barcelona, Diputació, vol. I, pàg. 71.

³⁶ Xavier ARBÓS (1986: *La idea de nació en el primer constitucionalisme espanyol*, Barcelona, Curial, pàg. 93) observa també que no era freqüent l'associació expressa entre uniformització nacional i reordenament territorial.

³⁷ SARRIÓN (1991, pàg. 223).

De l'absolutisme al liberalisme. Les paradoxes de la divisió de 1833-34

Malgrat l'abolició de l'obra legislativa del Trienni, els governs de Ferran VII van tornar a considerar la necessitat de dotar el país d'una divisió territorial més homogènia i operativa. La instal·lació de jutjats era una mesura particularment urgent, ja que les jurisdiccions senyoriales romanien abolides. Tanmateix, l'ocasió podia ser aprofitada per a un reordenament integral i simultani de la planta territorial del país, tot evitant les contradiccions que s'havien produït en el Trienni, entre la divisió judicial i la provincial, a causa de la seva implantació successiva i la manca de coordinació.

Tot plegat tenia evidents paral·lelismes amb l'obra constitucional, fet que no ha de sorprendre, perquè l'objectiu d'establir un esquema territorial ordenat i uniforme pertanyia a l'ideari racionalista il·lustrat, compartit tant pels liberals com pels partidaris de reformes merament administratives. La diferència radicava en la finalitat de la divisió, que en aquesta ocasió havia de servir fonamentalment per a assolir un aferrissat control sobre tots els nivells organitzatius, lluny de qualsevol intencionalitat representativa (no es preveia, en absolut, formar diputacions). En definitiva, el reordenament territorial desenvolupat anys enrera com una eina al servei del règim liberal, es perfilava ara -paradoxalment- com una eina de centralització i dirigisme polític.

La represa del treball de reordenació territorial partí del ministeri de Gràcia i Justícia, presidit per l'absolutista Calomarde. El 1825, es creà una comissió encarregada del "arreglo de tribunales", que finalment preparà un nou pla de divisió provincial. Novament, José A. de Larramendi fou la figura cabdal en aquesta etapa, alhora que cal esmentar també la presència en la comissió del successor de Bauzá al front del

Depósito Hidrográfico, Martín Fernández de Navarrete. El treball d'aquesta comissió no presentava gaire dificultats, car es tractava d'adaptar la divisió aprovada per les Corts el 1822 a uns criteris molt genèrics, com ara el respecte pels límits tradicionals dels territoris amb una personalitat històrica més arrelada. En el cas de Catalunya, es mantenien els trets generals i les capitals del Trienni, però s'introduïen certes modificacions de detall, explicables en part pel desconcert dels autors en intentar reconstruir sobre el mapa de Tomás López la descripció de límits que havia fet Joan-Baptista Galobardes a partir de toponímia recollida sobre el terreny.

El projecte va avançar molt lentament; el 1929, va ser traslladat a les audiències, amb l'encàrrec que es revisessin els límits provincials i es proposessin les rectificacions escaients. A més, havien de completar el pla amb dos projectes més: la divisió de partits judicials (en deien encara, eufemísticament, corregiments) i l'establiment de grans municipis. L'Audiència de Catalunya comissionà per a aquestes tasques els afamats arquitectes Pere Serra i Bosch i Tomàs Soler i Ferrer; curiosament, aquest darrer es trobava a les mans, setze anys després, amb el pla de partits judicials que havia elaborat per a la primera Diputació de Catalunya, ja que el Govern la presentava com a model de referència: la nova proposta havia de fer-se "teniendo a la vista para lo que pueda convenir las divisiones que, con devolución, también se acompañan, hechas en las dos épocas del sistema revolucionario".³⁸

El projecte elaborat a Catalunya fou revisat per la renovada comissió central, formada, bàsicament, pel mateix Larramendi i per un magistrat que, temps a venir, seria un destacat dirigent carlí, Xosé Lamas Pardo. El pla de divisió territorial estava plenament enllestit a tots els nivells, quan Javier de Burgos accedí a la cartera de Foment. La divisió provincial fou

³⁸ Arxiu de la Corona d'Aragó, Audiència, reg. 1283, fol. 201-210, 9-IV-1829. La referència a aquest valuós document la dona CARRERA i PUJAL (1957, vol. II, pàgs. 240-241).

decretada el 30 de novembre de 1833, simultàniament a l'establiment dels subdelegats de Foment. La divisió en partits judicials va ser decretada pocs mesos després, el 21 d'abril de 1834, sent ministre de Gràcia i Justícia el que havia estat diputat a Corts per València en el Trienni, Nicolau M. Garelli (mapa 2.7). En canvi, el radical projecte de reducció de municipis va restar en l'oblit.

Pel que fa a la divisió provincial, va haver-hi nombroses variacions entre el pla original de 1829 i el que fou aprovat el 1833. La modificació més important recollia la demanda de l'Ajuntament de Barcelona d'abraçar dins la seva província la porció de costa situada entre la Tordera i la riera de Cubelles (el Foix).³⁹ D'aquesta manera, van ser agregats a Barcelona l'Alt Penedès i el Garraf pel Sud, així com alguns pobles, com ara Tordera, pel Nord. Un altre canvi destacable va ser la inclusió a la província de Girona de la part oriental de la Cerdanya i de tot el Ripollès (en el projecte inicial, se'n fixava el límit occidental en el curs del Freser-Ter, restant tota la Cerdanya a la província lleidatana). Entre altres modificacions menors, pot esmentar-se la inclusió de Cardona a la província de Barcelona (enlloc de a la de Lleida) i de Santa Coloma de Queralt a la de Tarragona (i no a la de Lleida).

No pot assegurar-se que totes i cadascuna d'aquestes rectificacions fossin preses per Tomàs Soler i Pere Serra; cal tenir present que un cop dissenyats els amplis districtes municipals no costaria gaire introduir certs canvis d'última hora, com ara el trasllat d'un hipotètic macromunicipi de Puigcerdà a la província de Girona, cosa que explicaria, a més, la sorprenent elecció de Ribes de Freser com a capital de

³⁹ La petició s'adreçà a les Corts el desembre de 1821 i, previsiblement, es renovà davant l'Audiència el 1829, en ser-li demanat el parer respecte la divisió provincial projectada (CARRERA i PUJAL: 1957, vol. II, pàgs. 99 i 241-242).

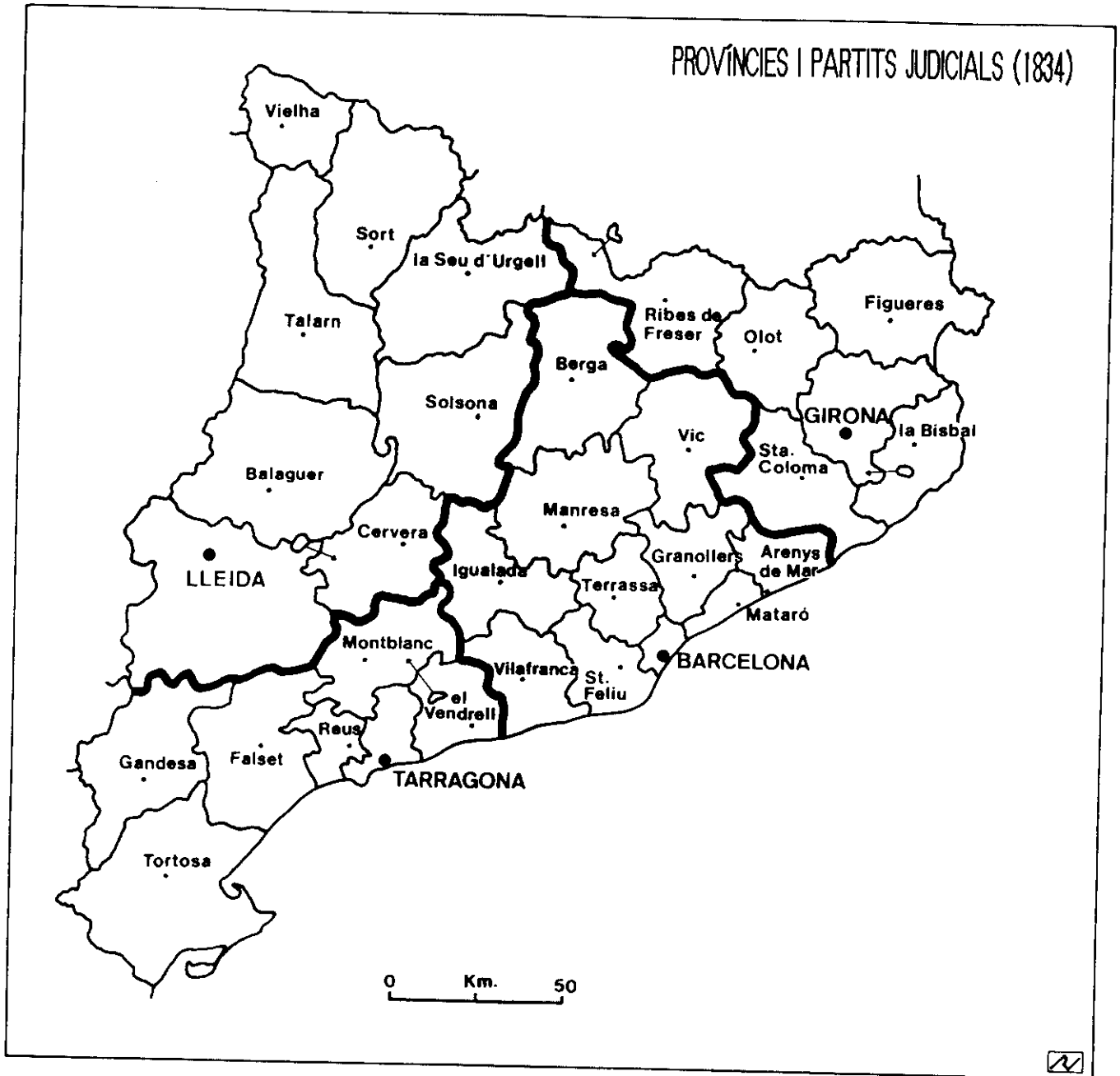
partit, perquè esdevenia un punt cèntric de la seva demarcació judicial.⁴⁰

Quant a la formació de partits judicials, la instrucció de 1829 establí un mínim poblacional inferior al de la legislació gaditana, xifrant-se aquest cop en 4.000 veïns: "La población de cada corregimiento podrá variar entre cuatro y ocho mil vecinos, y el radio de su estención de una a cuatro leguas u horas de camino, y aún más si así lo exigiesen la localidad, las divisiones naturales, la facilidad de las comunicaciones y hasta las recíprocas relaciones y los hábitos de los pueblos".

Així, els comissionats van poder augmentar en set el nombre de partits aprovats el 1820 (quadre 2.1). Haurien pogut, fins i tot, apurar molt més el marge legal, però, en compensació, cinc dels partits lleidatans no arribaven al mínim demogràfic requerit: Balaguer, Solsona, Sort, Vielha i Tremp (aquesta localitat fou substituïda en el darrer moment per la vella capital corregimental, Talarn). Les capitals escollides ja havien estat proposades el 1820, en la seva majoria; a banda del ja esmentat cas de Ribes de Freser, només hi havia altres tres partits veritablement innovadors, els del Vendrell, Arenys de Mar i Sant Feliu de Llobregat. Pel que fa als límits, en gran mesura van ser aprofitats els que ja havia traçat Tomàs Soler el 1813. Llevat de les rectificacions imputables a la creació de nous partits i als límits provincials, potser la novetat més destacable va consistir en l'ampliació del partit gironí fins al mar, en la riba dreta del Fluvià.

⁴⁰ BURGUEÑO, J. (1992), "Del corregiment a la comarca de muntanya. Les divisions territorials al Pirineu (i II)", *Treballs de la Societat Catalana de Geografia*, nº 32, pàgs. 73-101, Barcelona.

MAPA 2.7



En conclusió, els plans de divisió territorial gestats seguint procediments parlamentaris en les etapes constitucionals van implantar-se, paradoxalment i definitiva, de la mà d'un govern reformista, eixit de l'absolutisme. Cal remarcar, però, que la divisió territorial de 1833-34 no fou una imposició llunyana, arbitrària i desconeixedora de la realitat catalana, i que, per descomptat, no va ser, de cap manera, una elucubració individual de Javier de Burgos; ben al contrari, fou el producte d'una llarga i complexa gestació, en la qual, en tot moment, va intervenir gent de casa nostra. Fou, certament, producte d'uns determinats interessos dels grups dominants al país en aquell moment, però també va ser la plasmació d'una determinada interpretació de l'estructura territorial del Principat, elaborada a partir d'un bon coneixement de la realitat física i humana de Catalunya, i en particular de la seva xarxa de ciutats.

L'assentament de la divisió provincial i el fracassat projecte de reforma

A Catalunya, la divisió provincial no suscità inicialment cap oposició. El que sí que es detectà en la primera dècada de vigència d'aquest ordenament territorial fou la manca de definició del paper que podria jugar el Principat, com a possible unitat superior, destinada a coordinar l'actuació de les diverses administracions a les quatre províncies. Aquesta actitud, favorable a les províncies, però conscient alhora de la sòlida unitat de les terres catalanes, queda reflectida perfectament en la trajectòria de Guillem Oliver, portaveu dels parlamentaris catalans en el debat sobre la divisió provincial el 1821, que va defensar decididament aquell projecte tot afirmant: "No preveo en esta división sino grandes beneficios".⁴¹ Catorze anys després, Oliver es dirigia a tots els catalans,

⁴¹ Diario de las Sesiones de Cortes, 4 de octubre de 1821, pàg. 103.

sent alcalde de Barcelona, amb aquesta proclama: "Catalanes: la división política de las provincias de Cataluña nunca jamás derruirá nuestros afectos e intereses. ¡Catalanes: unión y libertad!".⁴²

Fins l'eclosió del federalisme d'una banda i del tradicionalisme per l'altra, no és gens fàcil de trobar una crítica radical a la divisió provincial i una reivindicació, per damunt d'altres aspectes, de la unitat política de Catalunya. En canvi, en un àmbit estatal, la divisió provincial de 1833 va rebre aviat tres tipus de crítiques, encara que més de caire formal que no de fons. En primer lloc, per part d'aquelles ciutats i comarques que se sentien perjudicades en relació al que s'havia establert en l'organització territorial del Trienni; segonament, pels uniformistes que propugnaven la desaparició dels límits tradicionals entre antics regnes, per tal de diluir la seva personalitat, preservada -malgrat tot- en el decret de Javier de Burgos; finalment, els liberals progressistes entenien aquesta divisió com el fruit d'un govern de transició, híbrid de liberalisme moderat i d'absolutisme, i, per tant, sense legitimació parlamentària.

Amb l'objecte d'estudiar les reformes necessàries en la divisió territorial de províncies i partits, el 1834 es va formar una comissió mixta (dels ministeris de Foment i Justícia), presidida pel ja veterà en aquesta mena de treballs, José Agustín de Larramendi, en aquest moment director general de camins i canals. També hi pertanyien, com a vocals, l'enginyer andalús José García Otero i el geògraf castellà Fermín Caballero. Les seves propostes de reforma van derivar en un projecte de nova divisió en 54 províncies, que prenia com a model de referència la del Trienni. Aquest pla presentava una organització territorial completa i coherent entre tots els nivells administratius: partits, províncies, audiències, districtes militars, diòcesis...

⁴² CARRERA i PUJAL (1957, vol. III, pàg. 44, 12 d'agost de 1835).

Pel que fa a Catalunya, el pla de la comissió mixta establia la formació d'una cinquena província al Pirineu, amb capital a la Seu d'Urgell (mapa 2.8). Aquesta era una concepció reiterada en les divisions franceses i en els plans de Bauzà i Larramendi. Guillem Oliver havia manifestat el 1821 que: "lejos de ser excesivo el número de cuatro provincias que se proponen, debe aumentarse una que ocupe todo el país elevado del norte de Cataluña, y de esta mayor división resultarán muchos más ahorros que gastos".⁴³

En aquest, com en altres aspectes, hom intueix la intervenció del geògraf Pascual Madoz, bon coneixedor del Pirineu català i diputat per Lleida en aquells anys. Madoz defensava en el seu famós diccionari geogràfic la creació d'aquesta cinquena província: "Imposibilitados en la actualidad sus moradores de acudir cómoda y fácilmente a los lejanos centros administrativos de Barcelona y Lérida, permanencen en un aislamiento fatal a sus intereses, y en extremo pernicioso para toda la nación, que pierde cada día terreno en los límites que la separan de Francia, por carecer el país inmediatamente de una autoridad protectora."⁴⁴

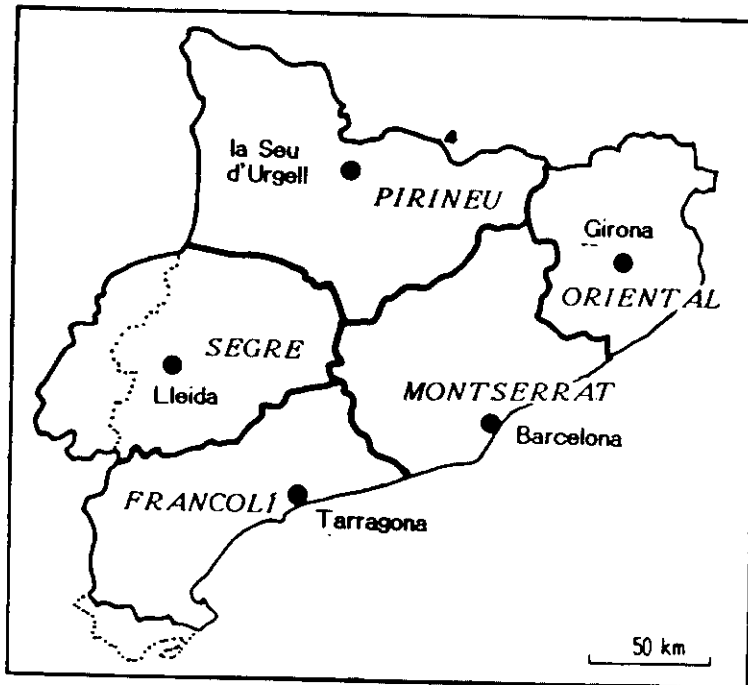
El polifacètic escriptor Tomàs Bertran i Soler relacionava explícitament aquest projecte amb l'afany de controlar les àrees que havien estat feus carlins, tot afegint la reivindicació d'una altra província més a les terres de l'Ebre, amb capital a Gandesa o Tortosa, que incorporés territoris de València i Aragó: "No se habría derramado tanta sangre en las últimas guerras civiles si aquellos pueblos hubiesen tenido una autoridad más inmediata que desviara en su origen las tormentas que se forman en aquellos climas."⁴⁵

⁴³ Diario de las Sesiones de Cortes, 4 de octubre de 1821, pàg. 105.

⁴⁴ MADOZ, P. (1985), *El Principat de Catalunya al "Diccionario geográfico-estadístico-histórico de España" de Pascual Madoz*, Barcelona, Curial, vol. I, pàg. 150.

⁴⁵ BERTRAN i SOLER, T. (1847), *Itinerario descriptivo de Cataluña*, Barcelona, Impàg. Oliveres, pàg. 10.

MAPA 2.8



PROJECTE DE DIVISIÓ PROVINCIAL DE F.CABALLERO

Altres aspectes novedosos del pla consistien en la incorporació dels partits aragonesos de Fraga i Tamarit de Llitera a Lleida,⁴⁶ i la segregació del Montsià per a la província de Castelló. A banda de la creació del districte pirinenc, l'única rectificació destacable dels confins provincials consistia en la incorporació de Vilanova i la Geltrú a Tarragona (reemplaçant el Vendrell com a cap de partit). També passaven a comptar amb un partit judicial propi l'Escala i Agramunt.⁴⁷

Aquest projecte, ultimat per Fermín Caballero el 1842, no va arribar a ser presentat per cap govern a les Corts. La breu i inestable etapa de quatre mesos, en la qual Caballero fou ministre de Governació d'un gabinet progressista de transició, no li permeté tirar endavant el seu pla. El govern moderat que el substituí mai no va fer seu aquell disseny, elaborat per homes lligats al progressisme, que tants maldecaps feia preveure si es duia a terme. La reforma de la divisió provincial desaparegué de les prioritats governatives i passà a situar-se, indefinidament, en els llimbs de les bones intencions.

La divisió provincial catalana no tingué, doncs, pràcticament cap modificació de 1833 ençà.⁴⁸ Sí que hi hagueren, en canvi, diverses variacions del mapa judicial. Si un es limita als canvis efectuats abans de 1930, cal esmentar, a més del trasllat de la capitalitat de Talarn a Tremp (1840) i de Ribes de Freser a Puigcerdà (1862), la creació d'altres quatre partits judicials més: Valls (abans de 1842), Vilanova i la Geltrú (1860), Sabadell (1877) i les Borges Blanques (1908).

⁴⁶ Cal observar que la inclusió de terres aragoneses a la província de Lleida solventava en gran part la forta pugna existent en aquell temps entre Barbastro i Osca per la capitalitat, ja que conferia una major centralitat (geogràfica i demogràfica) a la segona.

⁴⁷ Pascual MADDOZ defensava la creació d'aquest partit i feia referència inclús a un pla concret de delimitació que havia d'haver-se elaborat a la Diputació de Lleida (op. cit., vol. I, pàg. 18).

⁴⁸ L'única rectificació digna d'esment fou el trasllat de Lleida a Tarragona d'algunes localitats segarrenques (Cirera, Llorac, Savallà del Comtat, Segura i Vallfogona de Riucorb), produït abans de 1847.

És important remarcar que, al capdavant d'aquest procés, moltes ciutats catalanes van quedar fora de joc en la xarxa urbana administrativa: Agramunt, Bellpuig d'Urgell, Besalú, Camprodon, Capellades, Cardona, Castelló d'Empúries, Esparreguera, Moià, Molins de Rei, la Pobla de Segur, Ripoll, Sallent, Sant Celoni, Sant Joan de les Abadesses, Sitges, Tàrraga, Torroella de Montgrí, Ulldecona... (s'esmenten aquelles que consta que van fer alguna mena de gestió per tal d'assolir un districte propi, a la primera meitat del segle XIX). En conclusió, de la mateixa manera que en la formació dels partits es pot reconèixer el model que va inspirar la divisió comarcal de la Generalitat republicana, igualment cal observar que els districtes judicials van suposar la marginació legal de moltes unitats territorials que no van aconseguir afermar la seva realitat funcional en l'estructura administrativa.

El gran oblidat: el mapa municipal

El primer liberalisme no va formular un model clar del que havia de ser territorialment un municipi constitucional. Potser, davant la constatació de l'enorme heterogeneïtat del mapa municipal espanyol, hom fou incapaç d'imposar un patró uniforme, amb validesa general. L'únic aspecte normatiu clar era l'obligació dels nuclis de més de mil habitants de formar ajuntament, si no en tenien. A banda d'això, sovint les lleis xifraven en 50 veïns el llindar que separava un municipi "normal" d'un considerat petit. Per això, es pot pensar que la magnitud municipal mitjana que es considerava idònia es xifrava entre els 250 i els 1.000 habitants.

Encara que manquen estudis locals que permetin de verificar-ho plenament, tot indica que a Catalunya la majoria dels ens municipals heretats de l'Antic Règim van superar, sense gaire problemes, la prova dels primers períodes liberals. Certament, hi hagué una reducció d'ajuntaments entre 1810 i 1842, que pot xifrar-se en més de 350, però aquest procés es va dur a terme,

fonamentalment, de manera espontània, com a conseqüència de la mateixa extinció del règim senyorial, que assegurava la pervivència administrativa de llogarrets i quadres que, un cop lliures de la seva jurisdicció particular, van unir-se als pobles veïns amb els quals tenien una forta relació.⁴⁹ De fet, la primera legislació liberal sobre el particular tingué més repercussions en la formació de nous municipis, que no pas en la seva reducció. La Llei d'ajuntaments de 1835 rebaixà a la meitat (100 veïns) el mínim demogràfic establert el 1812 per a la creació de nous ajuntaments; en conseqüència, els moviments segregacionistes van tenir una moderada intensitat a la primera meitat de segle XIX, particularment a l'àrea barcelonina i a les terres de l'Ebre.⁵⁰

El liberalisme dels primers temps, tot i ser conscient de la problemàtica pròpia dels petits municipis, vacil·là a l'hora de cercar-ne les solucions i no fou capaç d'adoptar mesures d'agregació, poc concordants amb el seu ideari polític. Per contra, el pla d'uniformització del mapa municipal més radical de què es té notícia va ser gestat en el si d'una restauració absolutista.

Efectivament, el projecte de nova planta territorial de 1829 preveia també la formació de nous municipis a tot l'Estat. La diagnosi que es feia del mapa local era clara i contundent: "al paso que en unas provincias son casi desconocidos los ayuntamientos, están en otras, como sucede en ese Principado, tan multiplicados que hay pueblos que cuentan con más oficios

⁴⁹ BURGUEÑO, J. i GRAS, M.M. (1992).

⁵⁰ A les terres meridionals, es poden esmentar les segregacions de: Bellaguarda, Bellmunt de Falset, Bovera, Capçanes, Freginals, les Irlles, Masdenverge, el Molar, Móra la Nova, Roquetes, Santa Bàrbara i Vandellòs. A les comarques barcelonines, cal apuntar les de Cabrils, Canet de Mar, les Corts de Sarrià, Gelida, Gràcia, Lavit, el Masnou, Mollet, Premià de Mar, Sant Antoni de Vilamajor o la dissolució de la Baronia de Montbui. Altres casos escampats de Catalunya són: Collsuspina, Pont de Molins, Urús i Riu o Arrós i Vila. Totes elles es van produir entre 1810 i 1857.

municipales que vecinos".⁵¹ La instrucció a les audiències establia els criteris bàsics que calia emprar en la delimitació dels nous macromunicipis: "cuyo número se fijará atendida la población, la situación topográfica, las distancias, las divisiones naturales, las relaciones mutuas y otras circunstancias particulares de los pueblos. Aun cuando de consiguiente la población no pueda ser propuesta como base única, se procurará que cada distrito comprenda de mil a tres mil vecinos [de 4.500 a 13.500 habitants, segons la ratio que s'emprà a Catalunya per als partits judicials] en una extensió de media a dos leguas [11 km] de radio, reuniéndose al efecto varios pueblos."

Tot i que el projecte elaborat per Tomàs Soler i Pere Serra no es conserva, cal pensar que podrien haver dissenyat, com a molt, de l'ordre de 175 municipis a tot Catalunya. Com és obvi, aquesta part del pla de reordenació integral del territori de finals del regnat de Ferran VII no fou duta a la pràctica i s'aprovà, únicament, a Galícia. Cal cercar les raons d'aquest fet en el canvi d'orientació política produït amb l'arribada al poder dels liberals, així com en les greus dificultats per a la seva implantació, manifestades inclús per les mateixes audiències encarregades de planificar-ho. Des d'aleshores, hom constata que les agregacions de municipis s'han dut a terme generalment sota governs autoritaris, coincidint, en canvi, els moviments secessionistes amb períodes democràtics.

Els liberals no van adoptar una decidida política d'annexions dels micromunicipis fins els governs moderats presidits per Narváez. La fita legal que va convulsionar el mapa local heretat de l'Antic Règim fou la supressió dels ajuntaments de menys de 30 veïns, establerta en la Llei municipal de 8 de gener de 1845. La seva aplicació a Catalunya va suposar la reducció en un 38% del nombre total de municipis. La nova Llei de 21 d'octubre de 1866 pretenia d'ampliar aquesta disposició als ajuntaments amb

⁵¹ Vegi's la cita 38.

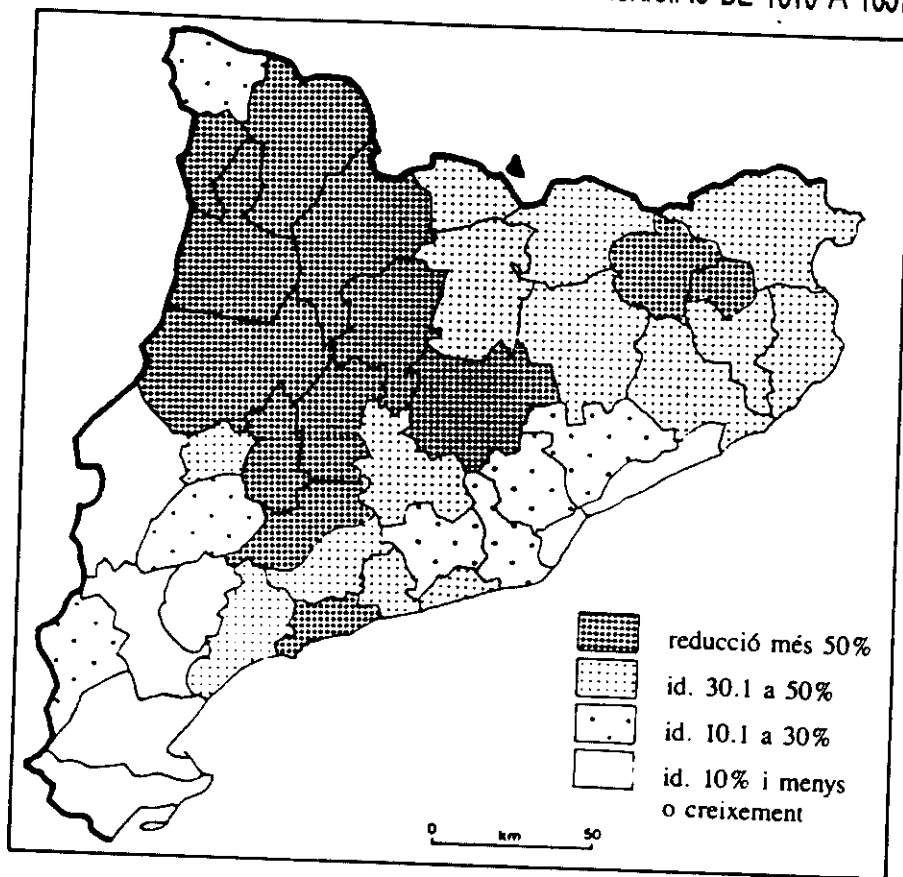
menys de 200 veïns, la qual cosa implicava més del 60% dels municipis catalans. Aquesta mesura, però, no va arribar a tenir efecte, a causa del canvi polític revolucionari de 1868.⁵² Finalment, la Llei de 20 d'agost de 1870 establí, de forma concloent, la subsistència de tots els municipis existents, amb independència de la seva població.

D'una manera o altra, per imperatiu legal o espontàniament, l'ultrafragmentat mapa municipal de l'Antic Règim (2.094 ens locals) es reduí en un miler d'entitats de 1810 a 1857. La minva afectà de forma molt important tot Catalunya, excepció feta de l'àrea barcelonina, de les terres sud-occidentals i de la Val d'Aran (mapa 2.9 i quadre 2.2). Des de llavors i fins la segona meitat del franquisme, el mapa municipal català no va experimentar pràcticament variacions.

Les agregacions de municipis van ser una solució d'urgència davant d'una situació de col.lapse dels petits ajuntaments; un recurs simplista per suplir la manca d'una autèntica política de racionalització de l'administració local. Aquesta tàctica d'apedaçament d'un mapa municipal encastat en el passat no va permetre de formar unes entitats operatives, ni va enfortir el sistema de petites i mitjanes ciutats de Catalunya. Implantada la divisió provincial i la judicial, l'esglaó municipal ha restat fins avui dia com l'assignatura pendent del reordenament territorial.

⁵² Els plans previstos per a Lleida significaven la reducció dels 325 municipis de 1860 a uns 180. Vegi's: BURGUEÑO, J. (1993), "La frustrada reforma del mapa municipal de 1867 a Lleida", Lluís Casassas i Simó, Geografia i territori, Barcelona, Universitat de Barcelona, pàgs. 73-94.

MAPA 2.9 EVOLUCIÓ DEL NOMBRE DE MUNICIPIS DE 1810 A 1857



2.2 DE LA CRÍTICA ROMÀNTICA DE LA DIVISIÓ PROVINCIAL A L'INICI DEL DEBAT COMARCALISTA (1833-1883). DIVISIÓ TERRITORIAL I RENAIXENÇA

La divisió provincial de 1833 fou un fill tardà de la Il·lustració i, en instaurar-se, ja feia temps que els vents del Romanticisme bufaven amb força a Europa. Ben aviat fou objecte de vives crítiques per part dels pensadors romàntics catalans, fossin demòcrates o no. La defensa que els romàntics feien de la diversitat cultural i de les llibertats locals existents durant l'Edat Mitjana no s'avenien gaire amb l'esperit uniformista amb què havien estat traçades les noves províncies. No és d'estranyar, doncs, que els sectors més progressistes del romanticisme català les veiessin com un poderós instrument al servei del poder central, sense tenir en compte ni la història, ni la naturalesa de Catalunya.

Així, des de començaments de la dècada de 1830, es pot trobar ja, entre la intel·lectualitat catalana més progressista, una decidida orientació republicana i federal, contraposada totalment a l'estat centralista i uniformista que estaven bastint els liberals. Un exemple d'aquesta orientació de caire federalista es troba en l'opuscle *Bases de una Constitució política o principios fundamentales de un sistema republicano*, publicat el 1832 per Ramon Xaudaró i Fàbregas (?-1837), on es proposa un projecte constitucional en què la província és la base de l'organització territorial de la nova República Federal; cal dir, que aquí el terme província ha de ser entès en la seva

accepció més tradicional, com quan era utilitzat per definir la Diputació Provincial de Catalunya.

Malgrat l'existència d'aquest i d'altres escrits de caire federalista durant els anys trenta, calgué esperar la dècada següent perquè els nuclis més progressistes del romanticisme català anessin elaborant un corpus polític federalista, un dels punts del qual era el rebuig sistemàtic de la divisió provincial. Una primera referència crítica es troba en un article aparegut el 7 d'abril de 1842 en el diari republicà de Barcelona *El Peninsular. Diario del Pueblo*, en el qual, en tractar el tema de la futura organització territorial de la República, s'assenyala que "nuestra división territorial no está basada sobre tal o cual sistema político como la demasíadamente alabada división territorial de Francia, sino sobre la distribución natural y geográfica de los intereses".⁵³

Més definides són les opinions del republicà Venceslau Ayguals d'Izco (1801-1873) en els seus *Diálogos entre Guindilla y el tío Rebenque*, apareguts en el diari barcelonès *El Republicano*, l'1 d'octubre de 1842. En aquests diàlegs es fa una dura crítica al centralisme i l'uniformisme imperant, i es proposa, com a alternativa democràtica, l'establiment d'un estat federal. Ayguals d'Izco també explica per què resulta incompatible la instauració d'un estat federal amb el manteniment de la divisió provincial vigent. Així, a la pregunta de si serà possible organitzar el sistema federal a partir de la divisió provincial, respon amb rotunditat que "no se puede establecer porque falta la división principal en grandes comarcas naturales propias para tener cada una un gobierno y una legislación local".⁵⁴

⁵³ Text reproduït a TRÍAS VEJARANO, J.J. i ELORZA, A. (1975), *Federalismo y Reforma social en España (1840-1870)*, Madrid, Seminarios y Ediciones, pàg. 340.

⁵⁴ Reproduït a TRÍAS VEJARANO, J.J. i ELORZA, A. (1975), *Federalismo y Reforma social en España (1840-1870)*, Madrid, Seminarios y Ediciones, pàg. 362.

Aquesta tendència crítica dels republicans, envers la divisió provincial, es consolidà durant la dècada de 1850. Després de més de deu anys de governs moderats, caracteritzats per un ús autoritari i centralista de la divisió provincial, els republicans catalans enriquiren el seu bagatge intel·lectual contra la divisió provincial. L'arribada del Bienni Progressista permeté la publicació de nous plantejaments crítics. Així, el 17 de setembre de 1854, l'economista i polític empordanès Joan Baptista Guardiola, un dels principals difusors al nostre país de l'ideari federalista de J.P. Proudhon, publicà un article en el *Diario de Barcelona*, titulat "De la centralización". Guardiola no sols demanava una més gran descentralització administrativa, sinó que rebutjava la divisió provincial, ja que s'havia traçat sense tenir present la "personalidad nacional de los pueblos que componen España", els trets distintius dels quals hom podria cercar en la identitat ètnica, l'idioma, el clima i la història.⁵⁵

Aquell mateix any 1854, Francesc Pi i Margall (1824-1901) publicà *La Reacción y la Revolución*, una de les principals obres del pensament democràtic vuitcentista, en la qual fa una dura crítica a la divisió provincial. Pi i Margall, que era partidari del restabliment de les regions històriques, qüestionava l'existència de tantes províncies, en afirmar que "Había antiguamente sólo trece, todas o casi todas determinadas por la naturaleza y por la historia (...) Pero, ¿las provincias modernas? ¿qué las caracteriza? ¿qué las constituye? (...) Partidario ardiente del federalismo, quiero también la división, pero no esa división absurda. Soy precisamente federalista porque la que quiero yo la hallo indicada; indicada por la mano de la naturaleza y el dedo de los siglos".⁵⁶

⁵⁵ Al respecte vegi's MALUQUER DE MOTES, J. (1977), *El socialismo en España (1833-1868)*, Barcelona, Crítica, pàgs. 296-297.

⁵⁶ PI i MARGALL, F. (1982), *La Reacción y la Revolución*, Barcelona, Antrophos, pàgs. 315-316 (edició original de 1854).

Home d'una sòlida formació intel·lectual i racionalista de cap a peus, Pi i Margall exercí, fins ben entrada la dècada de 1880, una influència determinant sobre el republicanisme català. Pi i Margall fou un dels pocs pensadors de la seva època influït per l'idealisme hegelianista i, sobretot, per un dels pensadors de l'esquerra d'aquest corrent, Ludwig Feuerbach. A més a més, com altres federalistes catalans, el pes de l'ideari proudhonista en el seu pensament és també molt considerable. Fruit d'aquest racionalisme de caire idealista, Pi i Margall defensà l'autonomia individual, l'ús de la raó i el pacte federal, com a pilars bàsics sobre els quals s'havia de bastir el nou estat federal. Pensador netament democràtic, Pi i Margall era del parer que l'ús de la raó i la possibilitat de pactar oferta pel federalisme havien de substituir les estructures polítiques basades en les relacions de poder i l'ús de la força per detentar-lo. La raó i la lliure voluntat individual configurarien, mitjançant pactes, l'estat federal, que havia d'estructurar-se democràticament de baix a dalt i en el qual el municipi havia de ser la peça clau del nou trencaclosques administratiu federal.

No deixa de ser una mica paradoxal, el fet que la seva principal aportació teòrica al federalisme, el llibre *Las Nacionalidades* (1876), fos publicada durant els primers anys de la Restauració, època en què el federalisme quedà estigmatitzat com un dels dimonis particulars de la societat espanyola contemporània. En aquesta obra de maduresa, redactada ja des de l'experiència d'haver estat president de la convulsa Primera República espanyola, Pi i Margall tornà a expressar les seves crítiques a l'unitarisme liberal i a la divisió provincial, filla del primer. Les seves idees sobre la divisió provincial recorden els criteris que havia exposat, més de vint anys abans, quan escrivia que "mi opinión sobre este punto es conocida: quiero la reconstitución de las antiguas provincias. Las modernas son de conveniencias administrativas. De las antiguas casi todas fueron naciones durante siglos (...) Llevado a las ideas federales tanto por la tradición como por el raciocinio, he de estar

naturalmente, porque se parta a la vez de la tradición y la razón para reorganizar la patria".⁵⁷

Tot i que Pi i Margall fou un ardent partidari del regionalisme, el cert és que el seu federalisme fou bàsicament municipalista. En aquest sentit, recollí la tradició del progressisme vuitcentista, basat en la defensa de l'autonomia municipal. Considerava el municipi com una associació sobirana d'individus lliures, a partir de la qual s'havia d'articular l'estat federal. Antoni Rovira i Virgili, pregon coneixedor de l'obra margalliana, escriví, el 1917: "el pactisme de Pi i Margall és teòricament municipalista. La regió -que de vegades resulta ésser la nació- està determinada per la voluntat dels municipis".⁵⁸

Els plantejaments federals i municipalistes de Pi i Margall tingueren, fins la dècada de 1880, un extraordinari ressò en la intel·lectualitat republicana i progressista catalana. Així, J. M. Vallès i Ribot (1849-1911), que era un dels principals dirigents a Catalunya del Partit Republicà Federal de Pi i Margall, publicà el 1872 el llibret *La Asociación, el Municipio, el Cantón y la Federación*, títol que apunta quina mena d'administració territorial desitjaven implantar els federals a Catalunya. En la base, hi havia d'haver el municipi, l'autonomia del qual es convertí en un dels mites heretats de la Revolució Francesa, més importants del democratisme radical vuitcentista, que tingué en la Comuna de París de 1870 el seu moment àlgid. Per sobre del municipi, Vallès i Ribot hi col·locava el cantó o província, que definia com una societat de municipis. A partir de la lectura del seu llibret, no resulta gens fàcil determinar quin era l'àmbit geogràfic del cantó: menor que la província, com el d'una comarca, més gran que una província o com una regió. Del pensament territorial de Vallès i Ribot, se'n tornarà

⁵⁷ PI i MARGALL, F. (1979), *Las Nacionalidades*, Barcelona, Producciones Editoriales, pàgs. 232 (edició original de 1876).

⁵⁸ ROVIRA i VIRGILI, A. (1982), *Nacionalisme i federalisme*, Barcelona, Edicions 62, pàg. 139 (edició original de 1917).

a parlar més endavant, en fer referència al congrés que el Partit Republicà Federal de Catalunya celebrà el 1883.

2.2.1 ELS PROJECTES D'ORGANITZACIÓ TERRITORIAL DE LA PROVÍNCIA DE BARCELONA ELABORATS PER ILDEFONS CERDÀ ELS ANYS 1872 I 1873

Primerament es farà referència als diferents projectes de reforma de l'administració territorial realitzats el 1872, any que, com gairebé tots els del Sexenni, registrà una gran agitació política. La Revolució de Setembre de 1868, popularment anomenada la Gloriosa, endegà un període de reformes, moltes de les quals no passaren de projectes. No obstant això, el progressistes aprovaren el 1870 una Llei Municipal i Provincial, la més democràtica de tot el segle XIX, que d'una forma indirecta intentava resoldre un dels problemes més greus que havien anat arrossegant les Administracions municipals espanyola i catalana des del primer terç de segle: l'existència d'una unió de municipis amb escassos recursos econòmics, tècnics i humans. Per tal d'afrontar aquesta situació i no haver de recórrer a l'impopular procediment de la supressió i annexió de municipis, la nova Llei establia la possibilitat de mancomunar-se, tant als municipis com a les províncies que ho desitgessin.⁵⁹

Si el nombre de municipis resultava cada cop més excessiu, la gran quantitat de partits judicials creats pels liberals el 1834 semblava estar també fora de l'abast de la migrada hisenda pública vuitcentista. La reforma del mapa judicial fou també una preocupació constant dels diferents governs espanyols del XIX. Per això, no és difícil trobar, des de començaments de la dècada de 1860, articles que expressen la imperiosa necessitat que tenia l'Estat de reformar el mapa judicial, per adequar-lo a les noves realitats geogràfiques del país. Així, el 1867, en una

⁵⁹ Vegeu Nadal (1985).

situació de greu crisi econòmica i amb l'objectiu de reduir despeses públiques, el General Narváez, aleshores cap del govern moderat, suprimí per decret 43 partits judicials de primera instància que tenien poc veïnatge. En un principi, aquest decret no afectà gens l'Audiència de Barcelona, però, quan els progressistes assoliren el poder el 1868, contribuí decisivament al plantejament de la necessitat de reformar el mapa judicial espanyol i, per tant, el català.

Així, el 15 de setembre de 1869, els progressistes aprovaren una "Llei provisional sobre el poder judicial", considerada com el primer ordenament modern de la justícia a l'Estat espanyol. L'article onzè d'aquesta Llei establia, a efectes judicials, la divisió del territori espanyol en districtes (àmbit territorial de les audiències), l'organització d'aquests en partits judicials (àmbit territorial dels jutjats de primera instància) i la subdivisió d'aquests darrers en circumscripcions (àmbit territorial dels jutjats d'instrucció). A més a més, a l'esmentada Llei s'assenyalava que una altra llei específica establiria una nova divisió judicial de l'Estat espanyol.

Un Reial Decret, signat el 17 d'octubre de 1870, encarregà a una Comissió de Divisió Judicial la comesa de traçar el nou mapa judicial, les tasques del qual havien de començar per l'Audiència de Madrid i, quan la divisió d'aquesta audiència estigués llesta, el Ministeri de Justícia ja decidiria quina seria la següent audiència a reformar. La comissió, que treballà molt activament, presentà el seu projecte de divisió de l'Audiència el 4 de març de 1871, el qual, però, no fou publicat en la *Gaceta de Madrid* fins el gener de 1872. Per tal d'agilitar i reactivar tot el procés de reforma del mapa judicial, el 22 de gener de 1872, es decidí ampliar el nombre de membres de l'esmentada comissió.

La gran inestabilitat política del Sexenni fa difícil saber si aquesta reorganització es portà a terme. Cal tenir present que durant el 1872 hi hagué quatre governs diferents i que una bona part del territori català visqué, l'abril d'aquell any, l'esclat

de la Tercera Guerra Carlina. Malgrat aquesta situació de gran inestabilitat política, els treballs de la Comissió de Divisió Judicial continuaren a bon ritme: s'enllestiren els treballs de divisió de l'Audiència d'Albacete i, el 23 d'octubre de 1872, es publicà un projecte de divisió de l'Audiència de Barcelona, signat, entre d'altres, per Carlos Ibáñez e Ibáñez de Ibero, aleshores director de l'Instituto Geográfico.

Aquest projecte reduïa de forma dràstica el nombre de partits judicials a Catalunya i trencava la tendència de crear-ne de nous, iniciada el 1860 amb la constitució del partit judicial de Vilanova i la Geltrú. Així, dels trenta-quatre partits judicials que hi havia a Catalunya el 1872, només en restaven catorze, això sí, considerablement engrandits. Els nous partits judicials projectats eren els següents: Palau (Barcelona), Sant Bertran (Barcelona), Granollers, Manresa, Mataró, Vilafranca del Penedès, Girona, Olot, Lleida, Solsona, Tremp, Reus, Tarragona i Tortosa. De forma similar a com s'havia fet en els projectes de divisió de les Audiències de Madrid i Albacete, aquest projecte anava acompanyat d'un estudi geogràfic i estadístic de cadascuna de les províncies pertanyents a les respectives audiències.⁶⁰

Malgrat el caràcter marcadament positivista i científic del projecte, ben aviat s'aixecaren, des de diferents ajuntaments de Catalunya, moltes opinions crítiques rebutjant-lo. Aquestes foren especialment intenses en municipis com Vic, Terrassa o Vilanova i la Geltrú, que perdien la preada condició de capital de partit judicial. Les queixes d'aquests ajuntaments no tardaren a arribar a la presidència de la Diputació de Barcelona, que hagué de pronunciar-se sobre una qüestió que afectava tan vivament l'administració del seu territori. Des de 1871, la Diputació era controlada pels republicans federals, sota la presidència de Benet Arabio i Torre i amb la presència d'Ildefons Cerdà, que formava part de la comissió provincial. El 6 de desembre de 1872, la Diputació de Barcelona acordà crear

⁶⁰ Una anàlisi més detallada d'aquest projecte es pot trobar a Nadal (1993).

una comissió mixta encarregada d'estudiar el projecte presentat pel govern i d'elaborar, si ho creia convenient, un altre projecte alternatiu.

En la primera reunió d'aquesta comissió, es nomenà Ildefons Cerdà com a cap, fet que permet de copsar no sols el gran predicament que tenia Cerdà entre els cercles federals barcelonins, sinó les seves creixents preocupacions per la qüestió de l'organització territorial. Només fer-se càrrec de la presidència de la comissió, Cerdà exposà de forma detallada quins havien de ser els factors geogràfics que calia tenir en compte alhora de procedir a dividir el territori: "(...) para desempeñar dignamente la comisión su cometido debía en su concepto allegar datos para conocer el pasado, el presente y el porvenir de los pueblos. Apreciando el pasado por la categoría que cada cabeza de distrito haya ocupado en las divisiones territoriales, que nos han precedido bajo las diferentes denominaciones de veguerio, alcaldía mayor, corregimiento, gobierno militar, etc. etc., estimando el presente por su manera actual de ser y funcionar, por su extensión territorial, por el número de núcleos urbanos, casas, hogares, municipios, familias, industrias, riqueza urbana, agrícola, industrial y mercantil, vias de comunicación, de funcionar, por sus institutos de enseñanza, beneficencia, correccionales, fiestas mayores, mercados, movimiento de la correspondencia pública en el ramo de correos y telégrafos, etc.; y calculando el porvenir probable de cada cabeza de distrito por la influencia que en él haya de ejercer la red general de vias de comunicación y con especialidad los ferrocarriles".⁶¹

Tot i l'extensió de la cita, s'ha reproduït perquè explicita de forma gairebé exhaustiva el pensament vuitcentista català sobre la qüestió territorial. A més, s'hi pot observar la introducció d'alguns factors geogràfics nous per a l'època, com és ara el cas de les fires i mercats, o el de les comunicacions

⁶¹ Citat a Nadal (1993), pàg. 144.

telegràfiques, factors que trigarien més de mig segle a ser reintroduïts en l'anàlisi de la divisió territorial de Catalunya. A més a més, si hom té en compte la rigidesa ideològica que marcarà, tal com s'exposarà més endavant, el debat comarcal a la Catalunya de la Restauració, el plantejament fet aleshores per Cerdà era d'una amplitud de criteri i d'un rigor científic gairebé excepcionals.

La comissió mixta presidida per Cerdà comptava amb menys d'un mes per elaborar un projecte alternatiu, ja que a finals de desembre de 1872 s'esgotava el termini legal per presentar objeccions al projecte governamental. Malgrat la celeritat amb què s'hagué de treballar i no poder disposar d'una part de la informació estadística sol·licitada als organismes oficials provincials, la comissió aconseguí aplegar una nombrosa documentació territorial, proporcionada pels ajuntaments de la província de Barcelona. Alguns, com els de Terrassa, Vilanova i la Geltrú o Vic, afectats pel projecte governamental, feren arribar detallades memòries que defensaven la conveniència de preservar la seva condició de cap de partit judicial. Amb tota aquesta documentació a la mà, Cerdà disposà d'una informació geogràfica de primer ordre, sobre la xarxa administrativa i urbana de la província de Barcelona a començaments de la dècada de 1870.

Després d'haver analitzat, tant el projecte governamental, com les diferents propostes presentades per alguns dels principals ajuntaments de la província, Cerdà presentà, el 26 de desembre, el seu projecte de divisió judicial de la província de Barcelona.⁶² Aquest projecte, tal com es pot veure a la mapa 2.10, dividia la província de Barcelona en els set partits judicials següents: el partit septentrional de Barcelona, el partit meridional de Barcelona, el partit del litoral, amb seu a Mataró, el partit septentrional, amb capitalitat a Vic, el partit central, amb cap a Sabadell, el partit de la muntanya,

⁶² Nadal (1993).

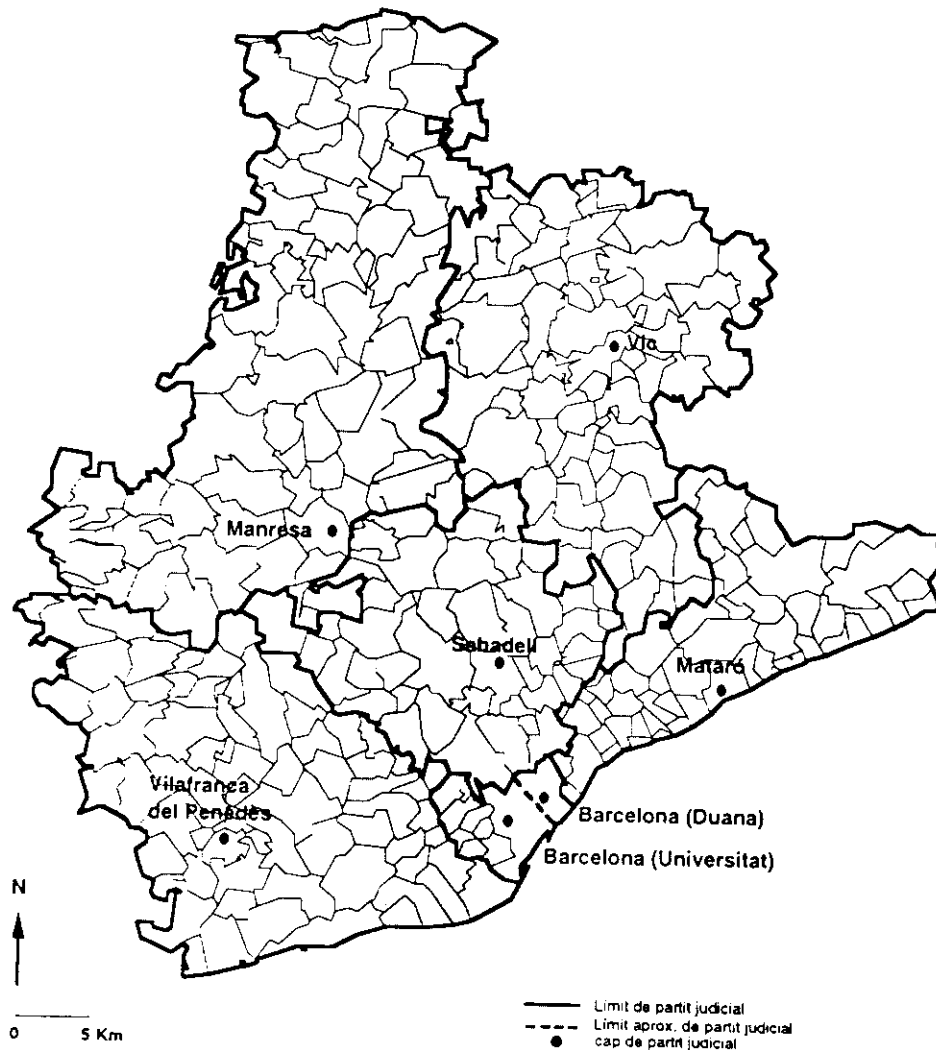
amb centre a Manresa, i el partit meridional, amb capitalitat a Vilafranca del Penedès.

Si bé Cerdà aconseguí que el seu projecte comptés amb la majoria dels vots de la comissió mixta, no pogué evitar que fos objecte de fortes crítiques i vots particulars en contra. Així, per exemple, la decisió de Cerdà de proposar Sabadell com a capital del partit judicial central provocà una llarga i viva discussió amb el diputat Eusebi Jover, que defensà els interessos de Terrassa. Dos dies més tard d'haver-se presentat i aprovat el projecte en el si de la Comissió Mixta, fou objecte de discussió en el Ple de la Diputació de Barcelona. Després d'un llarg debat, el Ple donà el vist-i-plau a la major part del projecte presentat per Cerdà, que hagué d'acceptar-ne algunes modificacions. Un cop aquestes hi foren introduïdes, el projecte provincial fou presentat al governador civil per tal que el trametés a Madrid. Però, la gran inestabilitat que sacsejà la vida política de la Primera República féu que ambdós projectes judicials, el del govern central i el de la Diputació de Barcelona, romanguessin en el més absolut dels oblitats.

Això no obstant, les preocupacions d'Ildefons Cerdà sobre l'organització territorial de la província de Barcelona no s'acabaren amb l'elaboració d'aquest projecte de mapa judicial. Amb la proclamació, a començaments de 1873, de la Primera República, Cerdà passà a ocupar, des de mitjans d'aquell any i de forma interina, la presidència de la Diputació de Barcelona, institució que continuava sent governada pels federals. Ara bé, la situació d'inestabilitat política s'havia agreujat considerablement a Catalunya amb la proclamació de la República. A meitat de 1873, s'arribà a un punt realment crític, quan les partides carlines baixades de la muntanya aconseguiren ocupar Igualada.

MAPA 2.10

PROJECTE DE DIVISIÓ JUDICIAL DE LA PROVÍNCIA DE BARCELONA
ELABORAT PER LA COMISSIÓ MIXTA PROVINCIAL (1872)



Fent: Elaboració pròpia a partir de l'Expedient relatiu a la reforma de la divisió judicial de la província de Barcelona. Barcelona, Diputació de Barcelona. Lligall num. 1.404.

Per tal d'aturar les escomeses bèl·liques dels carlins, el govern de la República prengué diferents mesures, entre les quals destaca un decret, signat pel president Nicolás Salmerón, que autoritzava les diputacions de les províncies afectades per les accions carlines a cobrar una contribució extraordinària. Amb el decidit propòsit de fer-la efectiva, Cerdà i els diputats federals Joaquim Dachs i Pau Pallós presentaren al Ple de la Diputació, l'agost de 1873, una memòria en què es dividia la província de Barcelona en les deu confederacions regionals de municipis següents: Barcelona, Martorell, Vilafranca del Penedès, Igualada, Manresa, Berga, Vic, Sabadell, Granollers i Mataró (vegi's mapa 2.11).

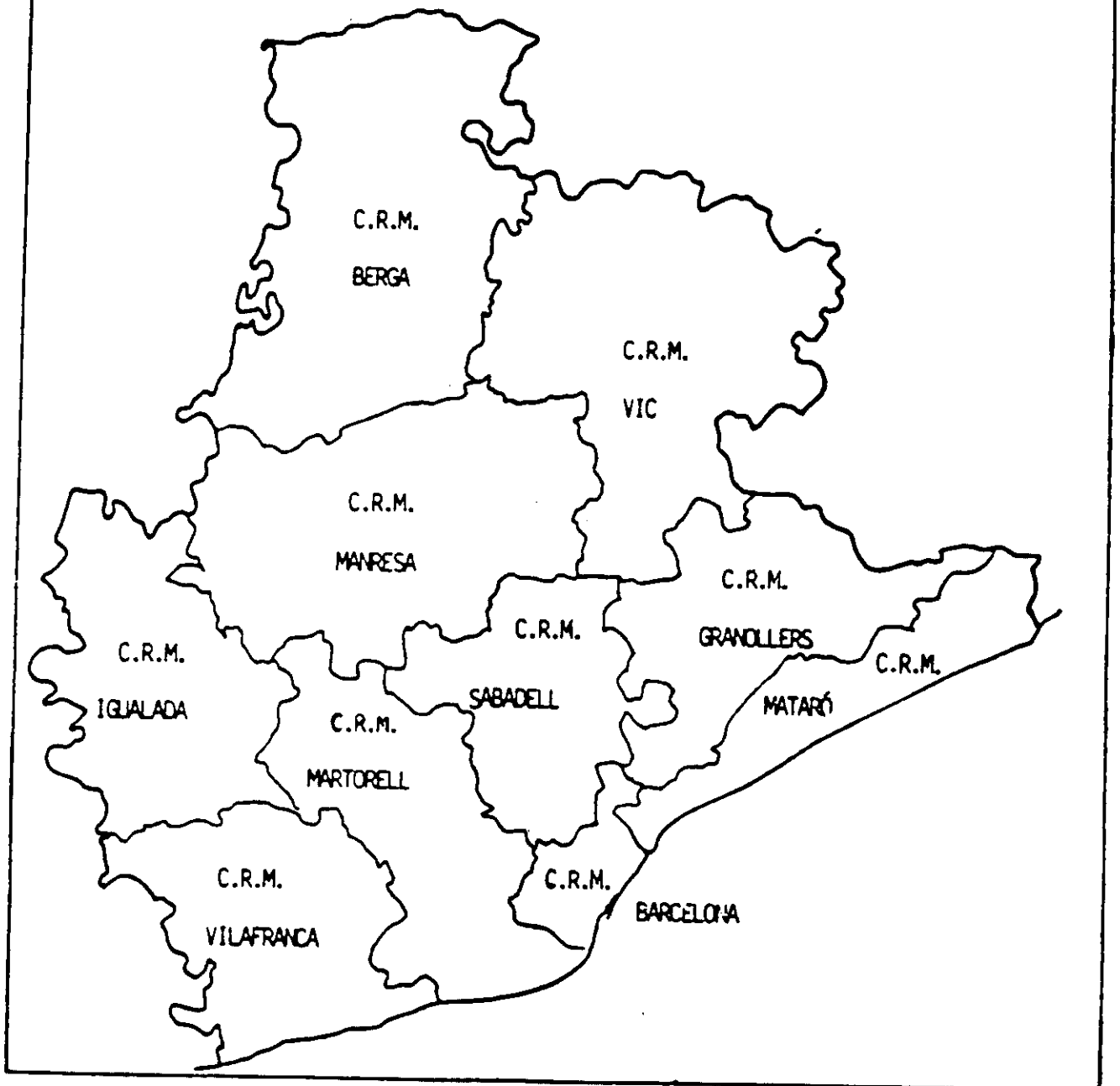
Aquesta divisió comarcal o cantonal de la província de Barcelona era diferent, tant del projecte de reforma judicial presentat per Cerdà a finals de l'any anterior, com de la divisió judicial encara vigent.⁶³ En la memòria justificativa d'aquesta divisió, Cerdà afirmava que havia estat traçada a partir de criteris físics, i escrivia: "con el fin de restablecer la paz y afianzar las instituciones, se necesita empezar por adoptar la división territorial que más y mejor se preste al propósito; y ninguna más natural, ni más eficaz que la subordinada a las regiones topográficas".⁶⁴ Tot i que aquesta divisió presentava nombroses diferències respecte al projecte de divisió judicial de 1872, s'ha de considerar com un fruit dels treballs territorials realitzats aleshores.

⁶³ Aquesta divisió ha estat objecte de diferents estudis i algun comentari de caire històric. Una primera referència es troba a l'obra de la historiadora Mercedes Nieto (1974, *La I República española en Barcelona*, Càtedra de Historia General de España de la Universidad de Barcelona, pàgs. 138-139 i 230). Després hi ha l'estudi de l'arquitecte Salvador Tarragó (1982), pàgs. 76-83. Francesc Nadal (1987) ha tractat aquesta divisió i n'ha dibuixat el mapa resultant. L'historiador Borja de Riquer en feu una extensa referència a la seva obra de 1987 (*Història de la Diputació de Barcelona*, vol I, pàgs. 196-203).

⁶⁴ Cerdà (1873), pàg. 151.

MAPA 2.11

ORGANITZACIÓ DE LA PROVÍNCIA DE BARCELONA EN
CONFEDERACIONS REGIONALS DE MUNICIPIS PER I. CERDÀ, 1873



La nova divisió d'àmbit comarcal traçada per Cerdà aconseguí de passar del paper a la realitat geogràfica, encara que fos una realitat més aviat fugissera. Així, durant els primers dies de setembre de 1873, es començaren a constituir les primeres d'aquestes confederacions regionals de municipis. La primera a fer-ho fou la de Sabadell, tot seguit es creà la de Martorell i, una mica més tard, les de Mataró, Granollers i Vilafranca del Penedès. Cadascuna d'aquestes confederacions era presidida per un diputat provincial, que era el responsable de la seva organització. Així, el federal Lluís Casanoves, que era al capdavant de la confederació de Sabadell, redactà una extensa memòria sobre la situació interna d'aquesta confederació. En un punt de l'esmentada memòria, afirmava que la divisió en confederacions regionals de municipis preparava "la organización federal de la provincia de Barcelona para cuando se decretase la formación de cantones".⁶⁵

Aquest és un comentari particularment interessant, ja que posa de manifest la subjacent voluntat d'alguns federals catalans d'instaurar a Catalunya una divisió cantonal. De moment, no es possible atribuir a Cerdà aquest desig, ja que en cap moment no féu esment de quin podria ser en el futur l'ús d'aquesta divisió, i es limitava a parlar de la seva utilitat bèl·lica; però, el cert és que fou aprovada i posada en pràctica no sols sota els efectes de les partides carlines, sinó just quan, en una bona part del llevant espanyol, es desfermaven diferents insurreccions cantonalistes. Algunes d'aquestes insurreccions, com és el cas de la del cantó de Cartagena, sens dubte la més reeixida, representaven en certa mesura una queixa davant del mapa provincial vigent, així com el desig de reformar-lo a partir de criteris més democràtics.

Ara bé, la constitució d'aquestes confederacions regionals provocà, ben aviat, la reacció tant de les autoritats centrals com dels sectors més moderats de Barcelona, que les

⁶⁵ Citat a Borja de Riquer (1987), pàg. 237.

consideraven, efectivament, com el primer pas donat cap a l'establiment d'una divisió cantonal de Catalunya.⁶⁶ Per això, el 8 d'octubre de 1873, el governador civil de Barcelona envià al president interí de la Diputació, el mateix Cerdà, una ordre per la qual se'l comminava a suspendre, de forma immediata, tots els treballs que la Diputació estava portant a terme per a l'establiment de les esmentades confederacions de municipis. L'ordre fou complerta sense dilacions, de manera que, l'endemà de la seva expedició Cerdà, ordenà a tots els delegats provincials la suspensió dels treballs.

Amb aquesta ordre es posà fi a aquesta brevíssima experiència federal d'organitzar el territori català en associacions de municipis, delimitades a partir de criteris naturals. Si bé la terminologia emprada era molt del gust de la retòrica federal, designant-se aquestes unitats com a federacions de municipis, cal dir que aquestes no havien estat definides com a resultat d'un pacte polític, sinó mitjançant criteris físics. Això fou així, perquè els federals no sols defensaven l'autonomia municipal, sinó que, conseqüents amb el seu propi ideari romàntic i amb el pensament científic de l'època, estaven impel·lits per un propòsit força similar al que animaria els intel·lectuals regionalistes durant la Restauració: definir les autèntiques unitats naturals de Catalunya.

2.2.2 EL REPUBLICANISME FEDERAL I LA QÜESTIÓ COMARCAL DURANT ELS PRIMERS ANYS DE LA RESTAURACIÓ

Un cop reinstaurada la Monarquia, tots aquests projectes federals restaren arraconats. Malgrat això i la progressiva marginació del republicanisme federal, durant les primeres dècades de la Restauració, els federals no s'oblidaren de la

⁶⁶ Vegeu Mercedes Nieto (1974), pàgs. 138-139.

reforma territorial, que romangué com un problema viu en el seu pensament i en els congressos que organitzaren. Prova d'això, fou la carta que Ildefons Cerdà escriví el 1875 al seu amic el Marquès de Cervera, on li exposava tota una teorització sobre la divisió territorial d'Espanya.

Més tard, el 1879, es consumà la ruptura entre Valentí Almirall i el Partit Federal, liderat per Pi i Margall. Des d'una perspectiva més positivista i més pràctica, definida com a "particularisme", Almirall intentà organitzar un moviment polític estrictament catalanista. Una de les seves accions, fou la fundació del Centre Català, entitat que entre el 25 de novembre de 1882 i el 2 de març de 1883, organitzà un seguit de debats, preparatoris del II Congrés Catalanista. Un dels punts més discutits durant aquests debats fou el de l'organització territorial de Catalunya. En aquests debats intervingueren de forma molt activa Manuel de Lasarte i Rossend Arús i Arderiu (1845-1891), que era membre de l'Associació Catalanista d'Excursions Científiques i Gran Mestre de la Lògia Simbòlica Catalana. En la sessió del 25 de gener, Lasarte parlà de "l'existència de comarques naturals i històriques regides per lleis a l'estil i a la manera de ser del nostre poble".⁶⁷ Uns mesos més tard, el 21 d'abril, la comissió organitzadora del congrés publicà un *Programa del Catalanisme*, en el punt cinquè del qual es defensava la instauració de la divisió de Catalunya en comarques naturals i històriques.

Per la seva part, el Partit Republicà Federal de Catalunya, que era dirigit per J.M. Vallès i Ribot i que romania fidel a Pi i Margall, organitzà a Barcelona, entre l'abril i el maig de 1883, un congrés, un dels objectius del qual era la redacció d'un "Projecte de Constitució per a l'Estat Català". La comissió encarregada de l'organització del partit, de la qual Vallès i Ribot formava part, redactà un dictamen, en què s'apuntava la

⁶⁷ Al respecte vegi's ILLA i MUNNÉ, M.C. (1983), *El Segon Congrés Catalanista. Un congrés inacabat (1993-1983)*, Publicacions de la Generalitat de Catalunya, pàg. 40.

necessitat d'instaurar una divisió comarcal. Fruit d'aquestes recomanacions, el projecte federal aprovat establí que "1ª La regió i el municipi necessiten servir-se d'un organisme intermedi que faciliti les seves relacions, i aquest organisme té que ser la comarca. 2ª La Comissió enten per comarca pels efectes de l'organització de que tracta, tot municipi que no excedeixi de 70.000 animes i els agregats de poblacions constitutives de les antigues comarques catalanes. La corporació directiva regional que resulti elegida per aquesta Assemblea, reunin totes les dades i antecedents històrics, geogràfics i estadístics necessaris i prèvia consulta a les poblacions interessades determinarà l'extensió i els límits de cadascuna d'aquestes comarques".⁶⁸

Durant la discussió d'aquest punt, el federal F. Sunyer i Capdevila (fill) criticà la divisió feta per la comissió, de la qual no es té cap altra referència que s'havia fet sense tenir en compte la naturalesa. Davant d'aquesta objecció, que posava en entredit la validesa científica de l'esmentada divisió, Vallès i Ribot replicà dient que "s'havia donat el nom de comarca partint del principi de que aquestes han d'ésser naturals; que l'organització definitiva del Principat demana més temps (...) Que ja hi han algunes dades recullides i alguns estudis fets sobre el particular, però necessiten un complement. Un cop fets aquests treballs cada poble manifestarà la seva voluntat de pertanyer a una o altre comarca".⁶⁹ A més a més, Vallès i Ribot afegí que si una comarca natural no arribava als 70.000 habitants no tenia dret a formar una unitat administrativa separada.

Esdevé difícil saber si Vallès i Ribot, quan parla de l'existència d'"alguns estudis fets sobre el particular", s'està referint als projectes de Cerdà o a d'altres que es desconeixen.

⁶⁸ Vegeu Congrés Regional Republicà Democràtic Federal de Catalunya (1883).

⁶⁹ Vegeu l'informe que sobre la tercera sessió del Congrés Regional Republicà Democràtic Federal de Catalunya de 1883 ofereix *La Renaixensa*, Barcelona, 26 d'abril de 1883, n° 1.403.

En qualsevol cas, aquesta controvèrsia posa de relleu la viva preocupació dels federalistes per dotar Catalunya d'una divisió diferent de la provincial, amb el municipi com a element organitzador clau del territori català. Els federals, bons fills del seu segle, heretaren de la ciència vuitcentista la recerca, endegada ja a la dècada de 1840, d'una de les grans quimeres geogràfiques del dinou: trobar l'autèntica divisió natural del territori de Catalunya. La pèrdua d'influència política i intel·lectual del federalisme, durant la dècada de 1880, impedí aquest corrent de prosseguir en aquesta línia, que fou represa, des d'una perspectiva més tradicionalista i gens municipalista, pels intel·lectuals regionalistes, tal com s'explicarà una mica més endavant.

2.3 ELS DIFERENTS CORRENTS DEL NACIONALISME CATALÀ I ELS PRIMERS INTENTS D'ESTABLIR UNA DIVISIÓ COMARCAL DE CATALUNYA (1883-1931)

L'actitud dels sectors més moderats de la burgesia catalana envers la divisió provincial fou, durant las primeres dècades de la seva implantació, menys radical que l'adoptada pels federals, però anà evolucionant cap a postures més discrepants, a mesura que avançava el segle XIX. A partir de l'agitada dècada de 1830, en què les lluites polítiques entre progressistes i moderats foren especialment aferrisades a Catalunya, una part influent de la burgesia anà desenvolupant, a partir dels criteris menys democràtics del Romanticisme, un projecte polític propi, un dels punts del qual era ja la reforma de l'organització territorial instaurada a finals de 1833.

Una figura especialment rellevant en aquest procés fou la del jurista Manuel Duran i Bas (1823-1907), poderós i influent polític conservador, el pensament del qual esdevingué una reacció a l'ideari polític liberal. En els seus escrits s'observa, en primer lloc, la recepció dels criteris jurídics de l'Escola Històrica del Dret formulats pel jurista alemany F.C. von Savigny i, més endavant, de l'ideari neotomista. Així, des de la seva càtedra de Dret de la Universitat de Barcelona difongué un dels idearis més conservadors del Romanticisme alemany, el de l'Escola Històrica del Dret, segons el qual el Dret, igualment com la Llengua, no era fruit de la voluntat dels homes, sinó una conseqüència històrica de l'esperit particular de cada poble.

Duran i Bas fou un dels homes forts, primer, del partit moderat i, després, del partit conservador a Catalunya. Durant la seva dilatada trajectòria política, hom hi pot trobar diferents intervencions referents a la problemàtica territorial. Una de les més interessants és la presentació, el 14 de març de 1866, al Congrés de diputats, d'una proposició de Llei de Reforma de les lleis administratives vigents aleshores, en la qual s'incloïa un important apartat dedicat a la reorganització de la divisió territorial de l'Estat espanyol.

Aquesta proposta fou fruit d'una discussió prèvia amb d'altres polítics moderats com Joan Mañé i Flaquer, Estanislau Reynals i Rabassa o Josep Coll i Vehí. A l'esmentada proposició, es demanava una descentralització de la gestió administrativa de l'Estat, alhora que es criticava l'excessiva centralització imposada el 1845 pel propi partit moderat. En un dels apartats de la proposició s'establí que: "Primera. Se procederá a una nueva división territorial, de suerte que se reduzca el número de provincias; y al formarlas se atenderá con preferencia a las condiciones históricas, topográficas y económicas de cada una.

Segunda. El territorio de cada provincia se dividirá en distritos o corregimientos".⁷⁰

El projecte també establia la creació de diputacions en cadascun dels nous districtes o corregiments, de forma similar a les diputacions existents. De la mateixa manera, es contemplava la possibilitat que es creessin comunitats voluntàries entre diversos municipis i províncies, amb la qual cosa s'anticipava a la figura de les mancomunitats locals, que crearien els progressistes el 1870. La petició de reduir el nombre de províncies existents, cal entendre-la com una regionalització de l'Administració de l'Estat. No obstant això, no és possible determinar quins serien els límits i extensions de les futures unitats administratives a crear.

Aquesta proposició coincidia en gran mesura amb les idees exposades per l'economista Antoni Bech i Pujol, en el seu llibre *La situación económica de España. Su presente, su porvenir*, aparegut el 1865. Segons aquest economista, una de les causes principals que provocaven la greu crisi econòmica que afectava aleshores l'economia espanyola era l'excés de despeses públiques. Mantenir una divisió territorial amb 49 diputacions provincials resultava una càrrega massa feixuga per a l'Estat. A més a més, segons Bech i Pujol, amb la construcció de la xarxa de ferrocarrils i la millora de les carreteres, es podrien reduir a 15 el nombre de províncies existents.⁷¹

La proposició de Llei presentada per Duran i Bas no prosperà i, en opinió de l'historiador Borja de Riquer, això representava que "(...) havia fracassat totalment el seu projecte centrista de cercar un camí entre el democratisme individualista dels progressistes i el dur immobilisme dels moderats. Però havia

⁷⁰ Manuel Duran i Bas, "Proposición de Ley sobre la Reforma de las Leyes administrativas vigentes", *Diario de las Sesiones de Cortes*, Madrid, 14 de març de 1866.

⁷¹ Vegeu ARTAL, F. (1972), "Vers una política econòmica nacionalista burgesa (1840-1913)", a ARTAL, F. et alii (1972), *Economia crítica: una perspectiva catalana*, Barcelona, Edicions 62, pàg. 73.

fracassat també tot un intent possibilista de reforma prudent de l'Estat centralista.⁷² Malgrat això, la proposició té, per a la història del pensament territorial català, un gran interès, ja que posa de relleu la disconformitat de la burgesia moderada catalana amb la divisió provincial, que ja estava cercant un model regional alternatiu.

Aquesta no fou l'única proposició de Llei que presentaria Duran i Bas per tal de reformar l'Administració territorial espanyola. Així, el 31 de gener de 1880, un cop restaurat el vell ordre monàrquic, Duran i Bas va presentar una nova proposta de reforma territorial. Aquesta ha de ser entesa com una resposta de la burgesia moderada catalana al breu, però interessant, procés de reformes territorials endegat el 1879 pel govern conservador de Cánovas del Castillo. Aquest, conscient que l'organització territorial de l'Estat espanyol vuitcentista continuava essent un dels punts més controvertits, creà el 17 de gener de 1879, mitjançant un Reial Decret, una comissió encarregada de redactar un projecte de reformes de l'organització administrativa, civil i econòmica de l'Estat. Aquesta comissió estava presidida per l'advocat conservador Pedro Nolasco Auriol i estava composta per altres 17 membres, entre els quals cal destacar la presència del geògraf i enginyer de camins Eduardo Saavedra. La creació d'aquesta comissió reactivà immediatament el debat sobre l'organització territorial de l'Estat espanyol.

Una de les primeres reaccions provocades per la constitució d'aquesta comissió va venir de la Sociedad Geográfica de Madrid. Aquesta institució, que s'havia creat el 1876 i que aleshores tenia com a president el geògraf Francisco Coello i com a vice-president Eduardo Saavedra, es féu ressò de les preocupacions territorials del govern. Així, el 14 d'octubre de 1879, la Sociedad Geográfica de Madrid aprovà com a tema de discussió a les seves sessions ordinàries del curs 1879-1880 la qüestió de

⁷² RIQUER, B. de (1981), "El conservadorisme polític català: del fracàs del moderantisme al desensís de la Restauració", *Recerques*, Barcelona, n° 11, pàg. 37.

"la divisió territorial d'Espanya". Els debats es perllongaren fins el 7 de juny de 1881, dedicant-s'hi un total de vint sessions.

Durant els gairebé dos anys que duraren aquests debats, la Sociedad Geográfica de Madrid aconseguí la intervenció de destacats geògrafs, militars, enginyers de camins, de mines, historiadors i advocats com F. Coello, E. Saavedra, F. Botella, J. Gómez de Arce o L. Mallada, que ocupaven diferents alts càrrecs a l'Administració central. La publicació dels debats per part de la Sociedad Geográfica constitueix un document de primer ordre, que permet copsar els principals problemes territorials que tenia plantejats l'Estat espanyol a començaments de la dècada de 1880.⁷³

No és una tasca fàcil, resumir en uns pocs paràgrafs els principals punts discutits i les opinions expressades mentre duraren les sessions. No obstant això, un pot assenyalar, en relació al present estudi, algunes qüestions com la reforma del mapa municipal o les vindicacions regionalistes, cada cop més intenses. La major part dels participants acceptaven que la divisió territorial vigent resultava molt defectuosa, raó per la qual els semblava força convenient de reformar-la. Tanmateix, eren conscients de les grans dificultats que plantejava per a l'Estat qualsevol reforma en profunditat de l'Administració territorial.

En opinió d'un dels principals participants en els debats, el geògraf Francisco Coello (1822-1899), el primer pas que calia fer per reformar el mapa administratiu espanyol era modificar el mapa municipal, opinió que també fou defensada pel geògraf Martín Ferreiro. La rèplica a aquesta posició vingué de l'historiador José Villamil, que argumentà que la reforma del mapa municipal generaria una gran quantitat de problemes i arbitrarietats. Un altre punt polèmic, fou si s'havia d'augmentar o reduir el nombre de províncies existents. En

⁷³ Nadal (1987), pàgs. 143-169.

opinió de Coello calia augmentar-lo, fet que produiria una millora de l'administració territorial, "(...) máxime si se convertían las actuales y nuevas provincias en comarcas esencialmente administrativas, formando con cierto número de ellas una demarcación superior regida por un gobernador político de mayor categoría".⁷⁴

Aquesta proposta de Coello anava dirigida tant a regionalitzar com a comarcalitzar l'Administració de l'Estat, i era particularment respectuosa amb l'existència de les antigues comarques (Tierra de Barros, La Jara, La Sagra, etc.). Des d'una perspectiva absolutament contrària, l'enginyer de mines Lucas Mallada (1841-1921) defensà un projecte de divisió territorial de caire provincialista. Es tractava d'un projecte reduccionista, que suprimia nou de les províncies existents i que en modificava alguns dels límits i capitals vigents.

Ara bé, un dels aspectes més controvertits abordats en aquestes sessions fou el de les difícils relacions entre una bona reforma de l'Administració territorial i l'acusat sentiment regionalista dels espanyols. Així, segons l'opinió del mariscal d'artilleria José Gómez de Arteche, la reforma de la divisió provincial era molt difícil, "(...) en un país como el nuestro donde tantos y tan diversos elementos han concurrido a la formación de la nacionalidad". L'obstacle principal raïa, segons ell, en l'acusat "provincialisme" o regionalisme dels espanyols. El plantejament realitzat per Gómez de Arteche resultà particularment significatiu, ja que posava de relleu les implicacions polítiques que comporta qualsevol reforma territorial. A més a més, si hom fa una anàlisi més detallada del seu pensament territorial, pot observar la utilització de la divisió provincial com un instrument per neutralitzar les aspiracions regionalistes o autonomistes.

⁷⁴ Francisco Coello (1880), *Boletín de la Real Sociedad Geográfica de Madrid*, Madrid, tom IX, pàg.42.

A mitjans de maig de 1881, la comissió de reforma administrativa creada per Cánovas del Castillo tenia pensat tractar la qüestió de la divisió territorial d'Espanya, per la qual cosa Eduardo Saavedra pregà a la Sociedad Geográfica de Madrid que agilités el ritme dels seus debats. La petició accelerà la discussió dels punts pendents i a mitjans del mes següent es donaren per acabats. Però, aquesta és l'última referència que hi ha sobre les preocupacions de l'Administració central per tal de reformar el mapa administratiu d'Espanya.

És, doncs, dins d'aquest breu parèntesi reformista que cal situar la segona proposició de Llei presentada a començaments de 1880 per Duran i Bas. Aquest defensava, tal com ho havia fet uns quans anys abans, la descentralització administrativa i la reducció del nombre de províncies existents. Però, a l'igual que el que havia succeït a mitjans de la dècada de 1860, aquesta proposta tampoc no reeixí i rebé com a única resposta del govern el fet que ja hi havia una comissió encarregada de portar endavant la reforma administrativa i territorial de l'Estat. Però la dinàmica política fou tota una altra, ja que els treballs reformistes de l'esmentada comissió no sols restaren aturats a mitjans de 1881, sinó que a partir de la dècada de 1880, tal com ho ha assenyalat l'historiador Jordi Casassas, s'endegà un nou procés d'enfortiment de l'Administració central.⁷⁵

2.3.1 LA RESTAURACIÓ I L'INICI DEL DEBAT COMARCALISTA (1880-1912)

A partir d'aleshores i durant la dècada de 1880, una gran part de la intel·lectualitat i dels polítics conservadors catalans

⁷⁵ CASASSAS, J. (1990), *Entre Escila i Caribdis. El catalanisme i la Catalunya conservadora de la segona meitat del segle XIX*, Barcelona, pàg. 166.

anà orientant el seu pensament polític cap a l'elaboració d'una alternativa política de caire regionalista. La constitució, el 1891, de la Unió Catalanista o la redacció, l'any següent, de les Bases de Manresa constituïren dues fites importants en la concreció d'un programa regionalista conservador. Dins d'aquest procés d'elaboració d'un programa regionalista, cal dedicar una certa atenció a l'obra del bisbe vigatà Josep Torras i Bages (1846- 1916), tant per la seva intrínseca importància doctrinal, com per la influència que exercí sobre el pensament comarcalista de l'època.

Els seus escrits polítics sintetitzen el pensament tradicionalista de l'influent nucli vigatà. Ara bé, en el pensament de Torras i Bages conflueixen, a més a més, les principals línies del pensament conservador de la Catalunya de la segona meitat del segle XIX. Un dels estudiosos de la seva obra, el jurista Joan Lluís Pérez Francesch, assenjala com, de fet, aquesta responia a l'iniciativa vaticana d'introduir i difondre al nostre país els plantejaments neotomistes. D'aquesta manera, col.laborà activament amb el seu mestre i amic Duran i Bas i d'altres influents intel.lectuals conservadors, com Manuel Milà i Fontanals o Joaquim Rubió i Ors, en la creació de l'Acadèmia Filosòfico-Científica de Sant Tomàs d'Aquino, a partir d'una iniciativa del bisbe Urquinaona.⁷⁶

Malgrat les bones relacions del bisbe Torras i Bages amb Duran i Bas, el pensament territorial del religiós se'n diferenciava clarament pel seu marcat caràcter naturalista, les seves valoracions antiurbanes i l'accentuat pairalisme, que regalen de la major part dels seus escrits. Tant la concepció que té del territori com de la societat són de caire organicista i naturalista, però d'un naturalisme totalment contraposat a qualsevol plantejament evolucionista. És dins d'aquesta perspectiva que Torras i Bages formulà la seva concepció

⁷⁶ Al respecte consulti's l'"Estudi preliminar" realitzat per Joan Lluís Pérez Francesch al llibre de TORRAS i BAGES, J. (1985), *L'Església i el regionalisme i altres textos*, Barcelona, La Magrana, pàg. XII.

naturalista i providencialista de la regió. En paraules seves, "totes les coses naturals provenen de l'Autor de la naturalesa; la regió doncs creada per Deu és la que produeix aquell dolcíssim afecte de l'ànima".⁷⁷

El rebuig de Torras i Bages a la divisió provincial, que forma part d'una crítica més general de tota l'obra política de la Revolució Francesa i del liberalisme, és radical. Per això, declarà que "la divisió d'Espanya en quaranta-nou províncies fou com una sentència de mort civil per a aqueixos reialmes sacrificats no a la unitat nacional, que de segles existia, sinó al rancor sectari contra tot l'antic, a la supèrbia d'una trivial i falsíssima ciència que volia fer la nació a mida de son gust".⁷⁸ De fet, tal com es veura més endavant, els seus plantejaments territorials tingueren un gran ressó, tant a les Bases de Manresa, com sobre alguns dels geògrafs i naturalistes que participaren durant la dècada de 1890 en el debat comarcalista.

Des de mitjans de 1880 fins a començaments del segle XX, els intel·lectuals i polítics catalans conservadors publicaren una autèntica munió d'articles, llibres i opuscles, on defensaven l'establiment d'un Estat regional. En una bona part d'aquests escrits, hom hi pot trobar de forma repetitiva la idea que la divisió provincial era un esquarterament arbitrari del territori català. Dins d'aquesta nombrosa literatura, es pot ressenyar en primer lloc un esbós d'organització territorial de l'Estat espanyol redactat el 1898 per Enric Prat de la Riba.

Aquest esbós formava part d'un manifest que la Comissió Regionalista Catalana volia adreçar al general Polavieja per tal de fer front a l'ensulsiada colonial. Prat de la Riba proposava, en primer lloc, l'establiment d'unes grans unitats regionals,

⁷⁷ TORRAS i BAGES, J. (1981), *La tradició catalana*, Barcelona, Edicions 62, pàg. 95, (edició original de 1892).

⁷⁸ TORRAS i BAGES, J. (1981), *La tradició catalana*, Barcelona, Edicions 62, pàg. 90, (edició original de 1892).

que haurien de ser dividides internament per una comissió nomenada pel govern. Un cop traçats els àmbits superiors, Prat de la Riba indicà que "Las reformas ulteriors d'aquesta divisió seran de competència de la Dieta Regional. En cada divisió se procurarà continuar los límits dels antics corregiments, comarcas històriques y comarcas naturals tenint en compte la facilitat de les comunicacions existents".⁷⁹ Des del punt de vista de l'evolució del debat comarcalista, és interessant assenyalar que, si bé el plantejament de Prat repeteix els criteris naturalistes imperants aleshores en l'anàlisi comarcal, el cert és que hi introdueix un element d'una gran importància geogràfica: el de l'impacte de la xarxa ferroviària i la de carreteres en l'organització del territori.

Per la seva part, Lluís Duran i Ventosa (1870-1954), fill de Duran i Bas i un dels principals polítics de la Lliga Regionalista, va publicar el 1905 l'obra *Regionalisme y Federalisme*, que es convertí en una de les fites teòriques del moviment regionalista. Es tracta d'un llibre molt interessant des del punt de vista territorial, en el qual hi ha un bon grapat de planes només dedicades a criticar el federalisme municipalista i democràtic de Pi i Margall. De forma similar a com ho havien fet d'altres autors regionalistes, Duran i Ventosa també rebutjà la divisió provincial i afirmà que la futura organització regional havia d'estructurar-se a partir d'uns òrgans intermedis entre el municipi i la regió: les comarques naturals i històriques. Malgrat considerar molt importants els factors naturals, Duran i Ventosa opinava que els elements determinants de l'organització comarcal eren els històrics. La defensa de la divisió comarcal anava acompanyada del refús de qualsevol agrupació de municipis. Per a Duran i Ventosa, les comarques, com que es fonamentaven en sòlids criteris físics i històrics, presentaven grans avantatges a l'hora de resoldre els

⁷⁹ Enric Prat de la Riba, *Esborrany presentat a la comissió que redacta la carta d'en Domènech i Montaner al General Polavieja*, setembre de 1898. Reproduït a RIQUER, B. de (1977), *Lliga Regionalista: la burgesia catalana i el nacionalisme (1898-1904)*, Barcelona, Edicions 62, pàg. 327.

problemes de la vida local, respecte les agrupacions "artificials" de municipis, defensades pels federalistes.

Des de començaments de la dècada de 1880 i de forma conjunta a l'articulació de tot aquest projecte regionalista per una part de la intel·lectualitat catalana, es desenvolupà el debat comarcalista, que va contribuir a assentar les bases d'un coneixement modern de la geografia de Catalunya. De fet, en el moment que el govern central posava fi a les expectatives de reforma territorial obertes el 1879, tot un seguit d'intel·lectuals i geògrafs propers al moviment regionalista iniciaren una línia de recerca per tal de delimitar, a partir de criteris físics i històrics, una divisió territorial de Catalunya. La major part d'aquests estudis foren realitzats des d'una perspectiva positivista, ja fos de caràcter naturalista o historicista.

Fins ben entrat aquest segle, el punt de referència científic més comú per als estudiosos de la realitat comarcal fou el positivisme ambientalista de l'enginyer de mines i sociòleg francès F. Le Play, per al qual, el lloc de residència condicionava tant el treball com l'organització social i familiar de la gent.⁸⁰ El seu mètode d'anàlisi positivista, fonamentat en l'observació i en l'elaboració de monografies locals, gaudí d'un gran ressó, tant en el pensament geogràfic de finals del segle XIX (Demoulin, Vidal de la Blache...), com entre la intel·lectualitat regionalista catalana de l'època.

El debat comarcalista endegat a començaments de la Restauració des dels rengles de la intel·lectualitat regionalista es desenvolupà sense tenir en compte els estudis i propostes territorials realitzats durant el Sexenni Progressista per intel·lectuals d'orientació federalista, com Ildefons Cerdà, l'aportació territorial del qual fou absolutament negligida. Des

⁸⁰ Sobre el pensament ambientalista de Le Play vegi's l'estudi de José Sierra Álvarez "La obra social de Le Play", a F. Le Play (1990), *Campesinos y pescadores del norte de España*, Madrid, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, pàgs. 11-50.

de principis de la dècada de 1880 fins a mitjans de la de 1910, els estudis comarcalistes estigueren estretament vinculats al desenvolupament del moviment excursionista. Si els treballs de Cerdà restaren en el més absolut dels obliats, no succeí el mateix amb l'obra del botànic i excursionista Antoni C. Costa i Cuixart (1817-1886), el qual figurà en la Galeria d'Excursionistes Il.lustres de l'Associació Catalanista d'Excursions Científiques. Aquest botànic de rígida formació catòlica i decidida oposició a les teories evolucionistes publicà, el 1864, *Introducción a la Flora de Cataluña*, on esbossà una divisió del territori de Catalunya en 24 comarques, delimitades a partir de criteris naturals.

Ja situats en el marc intel.lectual i polític de la Restauració, es pot considerar l'obra *Lo Vallès*, del notari i folklorista Francesc Maspons i Labrós (1840-1901), com la primera monografia comarcal. Maspons i Labrós, que entre 1881 i 1893 fou president de l'Associació d'Excursions Catalana, va descriure a les pàgines d'aquest petit estudi "un món rural tradicional vers el qual sentí durant tota la seva vida una nostàlgia irreprimible".⁸¹

Fins ben entrada la dècada de 1920, quan es produí la renovació metodològica i conceptual dels estudis comarcalistes, aquests foren dominats gairebe d'una forma aclapadora per una tendència majoritària de caràcter naturalista, que convisqué amb una altra força minoritària, però també significativa, de caràcter historicista.

L'enfocament historicista començà a ser present en el debat comarcalista gràcies als treballs de l'historiador i polític regionalista Josep Pella i Forgas (1852-1918), considerat com una de les grans figures de la historiografia positivista catalana de l'època. A la seva obra *Historia del Ampurdán*.

⁸¹ PRATS, Ll. (1988), *El mite de la tradició popular. Els orígens de l'interès per la cultura tradicional a la Catalunya del segle XIX*, Barcelona, Edicions 62, pàgs. 84-85

Estudio de la civilización en las comarcas del noroeste de Cataluña (1883), hi ha una interessant aproximació historicista i ambientalista del fet comarcal. A l'epíleg d'aquest llibre, titulat "Psicología del Pueblo Catalán. Tendencias y aptitudes de cada una de las comarcas catalanas. Necesidad de la historia por comarcas", expressa les creixents preocupacions comarcalistes de la intel·lectualitat regionalista. Els criteris historicistes defensats per Pella i Forgas estan, seguint les corrents historicistes de l'època, tan impregnats de valors ètnics, psicològics o mediambientals, que aquest no dubtà a estudiar "las aptitudes intelectuales que distinguen a los catalanes, según las comarcas".⁸²

Malgrat aquesta primerenca recepció dels factors ètnics i psicològics com a factors de delimitació territorial, aquests hagueren d'esperar a la publicació, el 1897, dels treballs de Font i Sagué per ser incorporats dins del debat comarcalista. Fins aleshores, les diferents propostes presentades tenien un caire totalment naturalista. Aquest fou el cas ja de la primera de les divisions presentades, la de l'historiador i polític regionalista Antoni Aulèstia i Pijoan (1848-1908). Aquest destacat excursionista i participant de la redacció de les Bases de Manresa va presentar, el 1887, una divisió de Catalunya en 31 comarques, en la qual s'incorporaven, a més a més, les comarques sota administració francesa. Aulèstia i Pijoan la traçà a partir de criteris físics, ja que segons ell "lo curs dels rius senyalats y las concas tancadas per aquellas muntanyas, dibuixan ab ratllas eternas las afrontacions de las comarcas naturals".⁸³

Pocs anys després, el 1892, el moviment regionalista redactà les Bases de Manresa, en las quals es proposà la divisió administrativa de Catalunya en 40 comarques naturals. A partir

⁸² PELLA i FORGAS, J. (1883), *Historia del Ampurdán. Estudio de la civilización en las comarcas del noroeste de Cataluña*, Barcelona, Luís Tasso y Serra Impresor, pàg. 776.

⁸³ AULESTIA i PIJOAN, A. (1887), *Història de Catalunya*, Barcelona, Imprempta "La Renaixensa", vol. I, pàg. 5.

d'aquesta determinació política, el debat comarcalista rebé una gran embranzida. Així, a partir de 1893, la revista *El Trabajo Nacional*, que era l'òrgan de premsa del Foment del Treball Nacional, anà publicant a les seves pàgines una col·lecció d'articles titulats "Las comarcas catalanas". Aquests aparegueren sense cap signatura, però amb molta probabilitat devien ser escrits pel geògraf i estadístic Manuel Escudé i Bartolí (1856-1930). Hi ha algunes raons per atribuir-li l'autoria d'aquesta inacabada divisió comarcal: una és el fet que fou col·laborador i director d'aquesta revista durant la dècada de 1890, en la qual escriví un gran nombre d'articles; una altra és el fet que les comarques són descrites amb una detallada informació demogràfica i econòmica d'àmbit municipal, seguint una metodologia molt similar a l'emprada per Escudé i Bartolí en els escrits que aleshores publicava sobre geografia econòmica.

Més endavant, el 1895, el geògraf i pedagog Francesc Flos i Calcat (1856-1930) féu pública una nova divisió comarcal, fonamentada en imprecisos criteris físics. Flos i Calcat, que era un membre molt actiu de l'Associació Catalana d'Excursions Científiques, publicà, aquell mateix any, un llibret titulat *Lo regionalisme explicat...*, en el qual hi havia un mapa amb la seva proposta de divisió comarcal. En una petita explicació adjunta a l'esmentat mapa, Flos i Calcat assenyalà que "lo present projecte de divisió natural obeeix en principi al conjunt de la base 5ª del Programa Catalanista aprovat per l'assemblea general que tingué lloch a Manresa l'any 1892".⁸⁴

El 1897, l'enginyer industrial Esteve Sunyol llegí a l'Ateneu Barcelonés una conferència titulada "Lo terror de Catalunya y las comarcas naturals catalanas", que fou publicada al diari *La Renaixensa*. Home d'una sòlida formació excursionista, Esteve Sunyol reconegué el seu deute intel·lectual amb l'obra del

⁸⁴ FLOS i CALCAT, F. (1895), *Lo regionalisme explicat. Compendi clar i concis per servir de profitosa propaganda popular dels ideals regionalistes*, Barcelona.

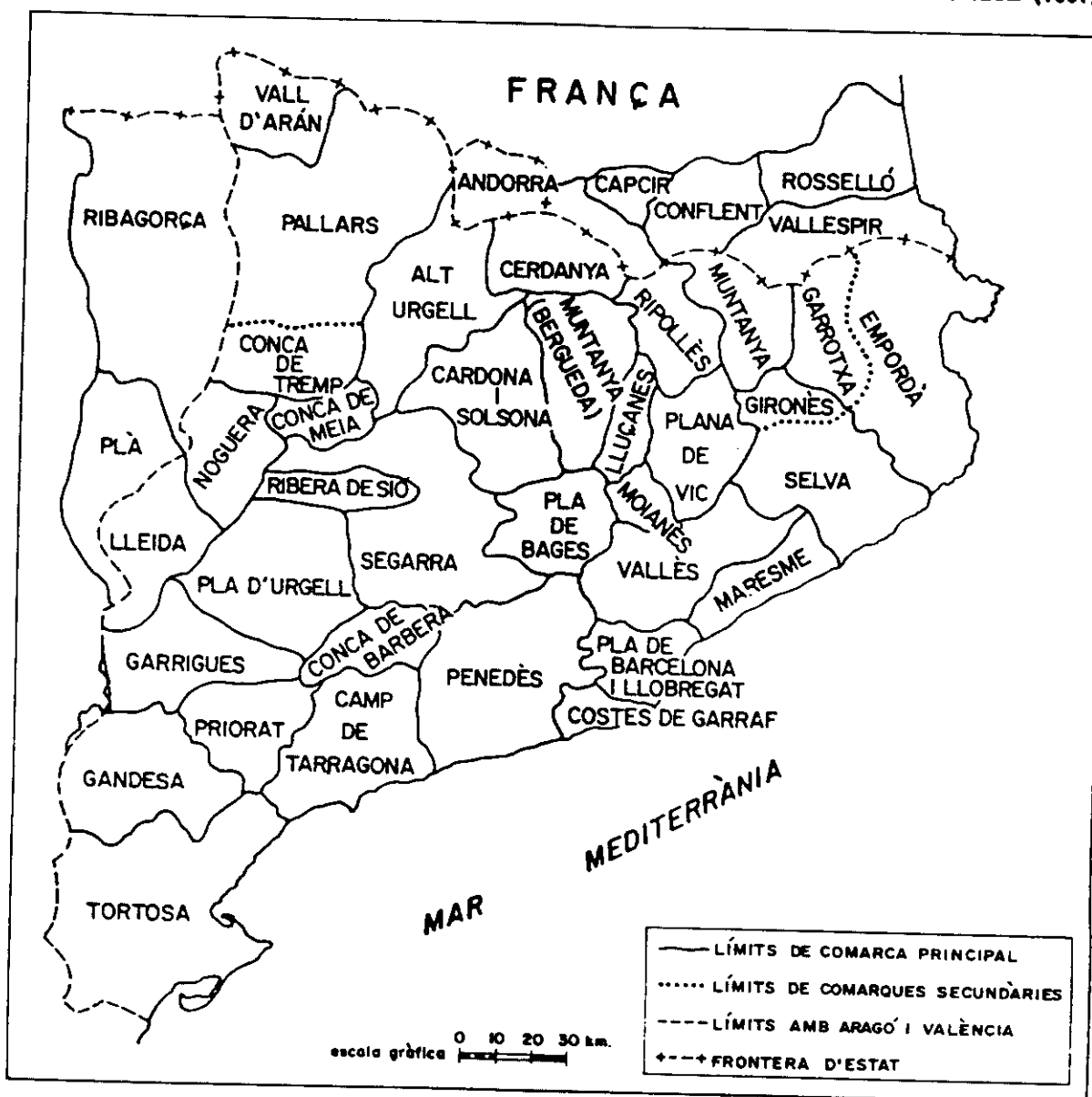
geògraf francès C. Demoullins i, a partir de criteris hidrogràfics i orogràfics, dividí Catalunya en 43 comarques naturals, que s'agrupaven en quatre departaments de base hidrogràfica: l'oriental o del Ter; el central o del Llobregat; el meridional o de l'Ebre; i l'occidental o del Segre. Aquesta agrupació recordava les divisions napoleòniques de Catalunya.

Aquell mateix any 1897, el gran geòleg i naturalista Norbert Font i Sagué (1873-1910) publicà diferents estudis referents a una divisió comarcal de Catalunya. L'obra de Mn. Font i Sagué representà, dins del debat comarcalista de l'època, la confluència de la línia naturalista del Seminari Conciliar dirigida per Jaume Almera i l'excursionisme de caire científic que es conreava al Centre Excursionista de Catalunya (CEC). A més a més, de les seves investigacions i publicacions de caire naturalista, l'infatigable Font i Sagué publicà tot un seguit d'obres històriques i polítiques de caràcter divulgatiu, orientades a defensar els valors tradicionals del regionalisme.

El 1896, publicà a *La Revista de Catalunya* dos articles referents a les "Antigues divisions de Catalunya", en els quals realitzà una aproximació històrica del fet comarcal. Aquest mateix any, va veure premiat l'estudi monogràfic *Lo Vallès. Circumstàncies naturals i històriques que determinen aquesta comarca*, presentat en un certamen celebrat a Granollers i que, segons Josep Iglésies, no fou publicat fins el 1904. En els Jocs Florals de 1897, aconseguí l'Englantina d'Or pel seu treball *Determinació de les comarques naturals i històriques de Catalunya*, que marca una fita important en la història del pensament comarcalista (vegi's el mapa 2.12).

MAPA 2.12

COMARQUES NATURALS I HISTÒRIQUES SEGONS N. FONT I SAGUÉ (1897)



font: CASASSAS - NADAL (1983, pàg.393)

Malgrat la joventut de l'autor, aquest treball és l'estudi sobre la divisió comarcal més documentat i interessant dels realitzats fins aleshores. En opinió de Font i Sagué, els factors que serveixen per a delimitar una comarca són: la geologia, l'orografia, la hidrografia, l'etnografia, la toponímia, la història, la documentació i la tradició. Si s'agrupen, hom es troba amb la confluència de tres grans criteris: els naturals, els ètnics i els històrics. De fet, en el seu pensament hi ha una convergència o intent de síntesi entre els plantejaments més historicistes i ètnics de Pella i Forgas amb els més ambientalistes d'Aulèstia i Pijoan o Esteve Sunyol.

A més a més, Font i Sagué era del parer, el 1897, que si hom aplicava tots aquests criteris a la qüestió comarcal "pochs seran los punts dificultosos de determinar".⁸⁵ Aquesta opinió contrasta amb l'esmentada monografia sobre el Vallès, publicada el 1904, en la qual reconeix la impossibilitat de delimitar amb exactitud les antigues comarques. Al respecte, explica que "en nostres estudis havem procurat determinar les antigues comarques catalanes, y, després, d'un treball immens y d'una investigació penosa, havem arribat a la conseqüència de que és impossible determinar exactament les antigues comarques".⁸⁶

Durant aquests tombants de segle, que coincidiren amb els de l'ensulsiada colonial i amb els d'una possible aplicació d'un programa regeneracionista de caire regionalista i conservador per al conjunt de l'Estat espanyol, el debat comarcalista visqué un moment àlgid. Així, el 1898, el CEC nomenà una comissió, formada per Cèsar A. Torras, Cristòfol Freginals, Norbert Font i Sagué, Rossend Serra, Jaume Massó i Lluís Marià Vidal, encarregada de redactar una circular, en què comunicaven el seu

⁸⁵ FONT i SAGUÉ, N. (1897), "Determinació de les comarques naturals i històriques de Catalunya", *Anuari dels Jocs Florals*, Barcelona, vol. XXXIX, pàg. 320.

⁸⁶ FONT i SAGUÉ, N. (1904), *Lo Vallès*, Barcelona, Tipografia L'Avenç, pàg. 25.

propòsit de traçar un mapa comarcal, així com una geografia comarcal de Catalunya. La circular, titulada "Plan d'estudis de les comarques catalanes", anava signada per l'aleshores president del CEC i enginyer de mines Lluís Marià Vidal. Els estudis projectats, que s'havien d'haver endegat per les comarques del Maresme i el Berguedà, no aconseguiren portar-se a terme.

Dins d'aquesta evolució dels estudis comarcalistes, no es pot oblidar la contribució de l'economista Pere Estasen i Cortada (1855-1913). Home de sòlida formació positivista, realitzà valuosos estudis de geografia econòmica de Catalunya, que quedaren plasmats en el seu llibre *Cataluña. Estudio acerca de su engrandecimiento y riqueza*, publicat el 1900. En aquesta extensa geografia econòmica de Catalunya, hi ha un apartat dedicat a la qüestió comarcal, en el qual reproduïx fil per randa la divisió comarcal presentada cinc anys abans per Flos i Calcat. No obstant això, el geògraf Miquel Santaló opinava que l'aportació d'Estasen al debat comarcalista fou important, ja que Estasen establia, a més, una divisió de Catalunya en sis grans àrees de caràcter orogràfic.⁸⁷

Durant els primers anys d'aquest segle, el debat comarcalista entrà en una fase menys dinàmica, però continuà sent objecte de preocupacions per a la intel·lectualitat catalanista. Així, el 1904, el cartògraf Eduard Brossa (1848-1924) imprimí un mapa amb una divisió comarcal. Aquell mateix any, l'editorial Salvat començà a publicar el *Diccionari de Llengua Catalana ab la correspondència castellana*, en el primer volum del qual aparegué imprès un mapa titulat "Catalunya: divisió comarcal" a escala 1:1.700.000. Sense comptar Andorra ni la Catalunya Nord, el territori era dividit en 34 comarques. Es desconeixen els criteris amb què fou traçada aquesta divisió i, des d'una

⁸⁷ Sobre l'obra d'aquest economista vegi's Francesc Artal (1988), "Pere Estasen i el regionalisme econòmic", a BALCELLS, A., editor (1988), *El pensament polític català (del segle XVIII a mitjan segle XX)*, Barcelona, Edicions 62, pàgs. 143-158.

perspectiva geogràfica, l'únic que un pot apuntar és que es tracta d'una divisió diferenciada de les realitzades fins aleshores.⁸⁸

Tres anys més tard, el 1907, quan l'ideari regionalista començava a deixar pas a les vindicacions nacionalistes, el pedagog i excursionista Joan Bardina (1877-1950) llançà, des de les pàgines del *Butlletí del Centre Excursionista del Bages*, una crida a les entitats excursionistes per tal que escometessin la tasca de delimitar les comarques catalanes.

Com a conseqüència d'aquesta crida, el geògraf i historiador Francesc Carreras Candi (1862-1937), polític molt vinculat a la Lliga Regionalista, publicà, el 1907 mateix, un article titulat "Assaig de nomenclatura de les comarques catalanes". Es tracta d'un dels pocs estudis comarcalistes de caire historicista, que aconseguí trencar, encara que només fos de forma parcial, el predominant paradigma ambientalista. Per això, Carreras Candi, malgrat afirmar que la topografia, la història i la tradició eren els elements que determinaven les comarques catalanes, considerà que "la topografia, ço és, les condicions naturals orogràfiques, que, tant part han tingut sempre en delimitar les grans circumscripcions de terra se trova aquí subordinada, en gran part, al element historich".⁸⁹ Tanmateix, Carreras Candi agrupà les diferents comarques en les conques hidrogràfiques que deu anys abans havia delimitat Esteve Sunyol. En aquest assaig, Carreras Candi dividí Catalunya, sense comptar-hi la Catalunya Nord ni les terres de la Franja de Ponent, en 38 comarques.

A més a més d'aquest article, cal tenir present que Carreras Candi fou el director d'una *Geografia de Catalunya*, que l'Editorial Martín publicà entre 1908 i 1918. En aquesta magna obra, hi col.laboraren diversos geògrafs i historiadors com Faura i Sans, Ceferí Rocafort o Botet i Sisó. Malgrat el

⁸⁸ Al respecte vegi's Francesc Nadal i M. Carme Montaner (1993), pàg. 99.

⁸⁹ CARRERAS CANDI, F. (1907), "Assaig de nomenclatura de les comarques catalanes", *Estudis Universitaris Catalans*, Barcelona, pàg. 144.

pensament comarcalista, que com hem vist animava el seu director, l'obra fou estructurada a partir de la divisió provincial i judicial vigent. Malgrat aquest acceptació per criteris editorials de la realitat administrativa, a la part introductòria de cadascuna de les quatre províncies catalanes hi hagué una breu referència a la qüestió comarcal. Així, J. Botet i Sisó (1846-1917), redactor de la part dedicada a la província de Girona, assenyala algunes qüestions sobre els límits de la Garrotxa o de les Guilleries. Per la seva part, el geògraf i membre del CEC Ceferí Rocafort (1872-1912) en parlar de la província de Lleida descriu, a partir d'un criteri hidrogràfic, les següents comarques: el Cardener i la comarca de Solsona, Conca del Segre, Conca de la Noguera Pallaresa, Conca de la Noguera Ribagorçana i Conca de la Garona.

La problemàtica comarcalista rebé una certa embranzida amb la celebració, a començaments de la dècada de 1910, de diferents congressos excursionistes. Així, un dels punts discutits en el Primer Congrès Excursionista Català, celebrat a Lleida, el juny de 1911, fou el de l'"establiment de bases per a la delimitació de comarques catalanes". En les seves sessions, s'hi presentaren diferents comunicacions referents a la problemàtica comarcal. La primera en ser llegida, fou la de Josep Esteve i Seguí (1874-1927), farmacèutic, folklorista i president del Centre Excursionista de la Comarca del Bages. Esteve i Seguí defensà la creació d'un Institut Català d'Estudis Geogràfics, dedicat a resoldre la qüestió comarcal. La segona comunicació presentada fou la del metge i excursionista del CEC Josep Massot i Palmers, que era del parer que les comarques haurien de delimitar-se tenint presents les següents bases geogràfiques: geologia, orografia, hidrografia, etnografia, filologia, història i interessos comuns, que farien referència als aspectes administratius i econòmics, però que estarien determinats pels condicionants naturals.

La següent comunicació llegida fou la de Joan Ferrater, però malauradament ha restat inèdita. La quarta comunicació fou la de

Mn. Josep Guitart i Jové (1864-1935), un dels més decidits impulsors del Centre Excursionista de la Comarca del Bages. Mossèn Guitart presentà un interessant i exhaustiu quadre sinòptic, en el qual intentava encabir tots els elements geogràfics que contribuïen a formar o a destruir la personalitat geogràfica d'una comarca determinada.⁹⁰ La cinquena comunicació fou la presentada per l'excursionista del CEC Eduard Vidal i Ribes, que plantejà la tradicional dicotomia entre els factors naturals i els humans; tot i reconèixer la major importància dels primers, Vidal i Ribes és de l'opinió que una bona divisió comarcal hauria de ser el fruit d'una bona harmonia entre ambdós.

L'última comunicació exposada fou la del folklorista i geògraf Rossend Serra i Pagès (1863-1929), que creà, el 1904, l'Arxiu d'Etnografia i Folklore de Catalunya del CEC i que fou un dels membres més actius de la Societat de Geografia Comercial de Barcelona, d'ençà de la seva fundació el 1909.

De forma similar a d'altres estudiosos del fet comarcal, Serra i Pagès també dividí en físiques i humanes les bases comarcals, però considerant aquestes darreres com les més complexes. Serra i Pagès creia que l'element determinant per definir una o altra comarca era l'ètnic, que ja havia estat apuntat, encara que de forma secundària, en els estudis de Pella i Forgas, Font i Sagué, Massot i Palmers, i Josep Guitart. Així, un cop rebutjada la divisió provincial per ser contrària a "l'esperit de la terra", exposà les insuficiències dels criteris físics i històrics per entendre la realitat comarcal, que només podia ser copsada si hom tenia present la realitat ètnica. Des d'aquesta perspectiva, no dubtà d'afirmar que "el factor tradicional, tan oblidat dels que s'ocupen d'aquestes qüestions geogràfico-històriques, ha d'ésser justament el vincle d'unió entre abbdòs

⁹⁰ Aquest quadre ha estat reproduït a Francesc Nadal i M. Carme Montaner (1993), pàg. 112.

elements. L'etnologia'ns ha de donar la clau per descobrir el secret. Allí ahont emmudeix l'història parla'l folklore".⁹¹

De fet, cap d'aquestes comunicacions no suposà una aportació veritablement renovadora al debat comarcalista endegat unes quantes dècades abans. L'interès d'algunes d'elles rau més en el caràcter vindicatiu d'una divisió comarcal, que no pas en el seu interès geogràfic. La contribució dels congressos excursionistes al debat comarcalista es mantingué en el segon congrés, celebrat el 1912 a Manresa, en el qual hi hagué un tema específic de discussió titulat "Delimitació de les comarques catalanes". Aquest fou objecte de debat per part de F. Flos i Calcat, F. Carreras Candi, R. Serra i Pagès, així com per C.A. Torras.⁹²

2.3.2 LA QÜESTIÓ COMARCAL DURANT L'ÈPOCA DE LA MANCOMUNITAT (1913-1923)

El 1913, el govern central, presidit llavors pels liberals, davant de la creixent força de les reivindicacions catalanistes i dins del marc del que s'anomenà procés de reforma de l'Administració local, aprovà una sèrie de decrets, que permeteren l'establiment, l'abril de 1914, de la Mancomunitat de Catalunya. La nova institució, considerada com d'àmbit local, que només comptava amb els recursos propis de les quatre diputacions catalanes, ja que l'Estat no li traspasà cap servei, no tenia cap competència sobre l'organització territorial de l'Administració local a Catalunya. La creació de la Mancomunitat pot ser vista com una autèntica "quadratura del cercle" per intentar resoldre la problemàtica territorial a

⁹¹ SERRA i PAGÈS, R. (1911), "Establiment de bases per a la delimitació de les comarques catalanes", a SERRA i PAGÈS, R. (1926), *Alguns escrits del Professor Rossend Serra y Pagès*, Barcelona, Estampa de la Casa Miquel-Rius.

⁹² Al respecte vegi's el *Butlletí del Centre Excursionista de Catalunya* (1912), Barcelona, vol. XXII, n° 210, pàg. 214.

l'Espanya de començaments d'aquest segle, ja que s'intenten solucionar les reivindicacions regionalistes, mitjançant una Llei provincial, que deixava intacte l'ordre provincial.

Malgrat totes les seves deficiències autonòmiques, la gestació de la Mancomunitat de Catalunya endegà un nou període en l'Administració territorial de Catalunya, que suscità l'esperança d'un proper establiment d'una divisió comarcal. És en aquest sentit que la prestigiosa revista *Estudio* publicà, el 1913, un article titulat "De la división administrativa de Cataluña", signat per Francesc de A. Rodon, les dades biogràfiques del qual són força migrades. Des de 1913 fins 1920, fou cap de redacció de l'esmentada revista, publicada per la Casa Editorial Estudio, que també editava la revista *Civitas*, des de les planes de la qual Cebrià de Montoliu difonia els seus plantejaments urbanístics de la "Ciutat Jardí". A la revista *Estudio*, Rodon publicà diversos articles sobre demografia i estadística, a més a més de redactar nombroses recensions bibliogràfiques, que palesen a bastament el seu bon coneixement de la cultura europea de l'època. Un exemple d'això és una crítica seva publicada, el 1920, sobre un obra de l'historiador urbà Marcel Poëte, en el qual es manifestà amb claredat l'interès de Rodon pel fenomen urbà.⁹³

L'article de 1913 sobre la divisió territorial anava adreçat a la Mancomunitat de Catalunya, que llavors tot just començava a funcionar. En opinió de Rodon, la Mancomunitat havia de implantar una divisió a partir de criteris administratius i no pas naturals, com s'havia anat postulant fins llavors. Des del seu punt de vista, les comarques constituïen una realitat geogràfica massa difusa per a poder constituir la base de la futura divisió territorial de Catalunya. A més a més, apuntava, amb certa sornegueria, que no hi havia dos geògrafs que es posessin d'acord sobre l'extensió i el nombre de comarques a delimitar. Trencant els plantejaments naturalistes i

⁹³ Sobre el pensament territorial de Francesc de A. Rodon vegi's Francesc Nadal i M. Carme Montaner (1993), pàg. 104-105.

historicistes imperants, Rodon era del parer que la nova divisió comarcal s'havia de traçar tenint en compte, no els criteris històrics, sinó els de l'economia pública. D'aquesta manera, plantejà la necessitat d'entendre la qüestió de la divisió comarcal com el d'una millor organització espacial dels recursos públics.

Però, des d'un punt de vista geogràfic, possiblement la contribució més interessant d'aquest article rau en el fet que la nova divisió administrativa que hauria d'adoptar la Mancomunitat s'havia d'adaptar a l'estructura urbana de Catalunya. Segons Rodon, les ciutats, considerades com a nuclis dinàmics, havien de ser l'eix vertebrador de l'Administració territorial. Per això, no dubtà a afirmar que "lo que no debemos olvidar es que el punto de partida no pueden ser las comarcas borrosas, sino las ciudades jóvenes. En los hombros robustos de ellas debe tener asiento cuanto nuevo se instaure, su espíritu ha de alentarlo (...) y en ellas, y sobre ellas, Barcelona, eje de Cataluña, arco triunfal tendido a los pensamientos renovadores, corazón grande que recoge toda la sangre nacional para devolverla a los órganos y a la periferia oxigenada y pura".⁹⁴

Tot i que les propostes de Rodon no tingueren cap ressó dins del debat comarcalista d'aleshores, dominat encara pels valors culturals de la Renaixença, es tractava d'un programa de modernització de les estructures administratives de Catalunya, molt vinculat als nous ideals urbans del Noucentisme. De fet, la importància de la ciutat com a element vertebrador de la cultura nacional és un dels pilars del moviment noucentista, impulsat des de començaments de segle per Eugeni d'Ors. Un dels estudiosos d'aquest moviment, el pensador Eugenio Trías, quan tractà la qüestió del pensament cívic en l'obra de Maragall i en la d'Ors diu que per a aquest "la Ciutat i l'esperit cívic s'aixeca, amb esperit colonitzador i dirigista, enfront la natura i la base popular amb ànim de governar-la i organitzar-la

⁹⁴ RODON, F.A. (1913), "De la división administrativa de Cataluña", *Estudio*, Barcelona, n.º 12, pàg. 386.

a partir d'una jerarquia explícita que estableix el predomini de la Ciutat sobre la Natura".⁹⁵

Malgrat l'interès de les propostes de F. de A. Rodon, el pensament comarcalista romangué, tal com ja s'ha assenyalat, dominat, fins mitjans de la dècada de 1920, pels plantejaments naturalistes. Un exemple d'això, fou la presentació, el 1916, del manual escolar *Geografia elemental de Catalunya*, redactada per Pere Blasi (1881-1961), que era un mestre molt actiu, tant en el camp de la pedagogia com en el de la geografia. Blasi presentà, en aquesta geografia escolar, una divisió de Catalunya en 39 comarques, en la qual, si bé no especificà quins eren els criteris emprats per a delimitar-les, a l'hora de fer la seva descripció, les agrupà a partir d'unes divisions físiques de caràcter supracomarcal.

Amb l'acabament, la tardor de 1918, de la Gran Guerra i amb el reconeixement per part de les potències aliades del dret d'autonomia dels pobles, que permeté a països com Polònia, Hongria o Lituània assolir la independència, no sols es capgirà el mapa polític d'Europa, sinó que s'obrí una porta a les reivindicacions autonomistes de Catalunya. L'escletxa oberta en el mapa polític europeu no tardà a ser aprofitada per la Lliga Regionalista i els diputats republicans autonomistes, que des de novembre de 1918, mes en què se signà l'armistici de pau, fins a començaments de 1919, endegaren una forta campanya per tal d'obtenir un Estatut d'Autonomia per a Catalunya. Així, Puig i Cadafalch, que era president aleshores de la Mancomunitat, presidí el 25 de gener de 1919 una assemblea general de diputats provincials, en què s'aprovà un projecte d'Estatut d'Autonomia.

L'inici d'aquesta campanya autonomista actuà com un autèntic revulsiu per al debat comarcalista. La reacció fou immediata i el 2 de gener de 1919 el diari *La Veu de Catalunya*, que era el portaveu oficial de la Lliga Regionalista, publicà un article

⁹⁵ TRÍAS, E. (1984), *La Catalunya ciutat (el pensament cívic a l'obra de Maragall i d'Ors)*, Barcelona, L'Avenç, pàg. 57.

signat pel periodista Pere Pagès i Rueda, titulat "Les Comarques Catalanes", on es defensava la instauració de les comarques tradicionals, que segons l'autor concordaven amb la divisió natural de Catalunya. A més a més, Pagès i Rueda presentà un llistat de 25 comarques, sense cap delimitació geogràfica. Uns dies més tard, el 24 i 25 de gener, l'excursionista Cèsar August Torras (1852-1923) pronuncià dues conferències al CEC, titulades "Assaig sobre les comarques naturals de Catalunya ajustades al moment present". C.A. Torras, que fou president del CEC i un dels principals impulsors del moviment excursionista, fou l'autor de nombroses guies excursionistes d'àmbit comarcal com *El Berguedà* (1905), *Olot* (1910) o *El Ripollès* (1921).⁹⁶

Des del seu punt de vista, a l'hora d'establir una nova divisió de Catalunya, s'havia de partir de la comarca natural, perquè "és ferma i persistent" i no com la històrica, variable com la direcció del vent. Malgrat esbossar la idea de mercat i la necessitat d'un centre comarcal per a definir el seu àmbit territorial, la seva concepció és naturalista. Per això, tot i ser conscient dels canvis territorials provocats per l'evolució dels mitjans de comunicació (noves carretres i xarxa de ferrocarrils), defensà l'establiment d'una divisió natural, ja que aquesta podria servir de contrapès als creixents desequilibris territorials que afectaven Catalunya. En aquest sentit, cal dir que C.A. Torras, que figura entre els primers conservacionistes catalans, fou un dels primers estudiosos del fet comarcal a tenir en compte els forts desequilibris territorials que la Revolució Industrial i l'extraordinari creixement urbà de Barcelona havien produït en el territori català. A partir de la lectura d'aquestes conferències, C.A. Torras anà publicant, al *Butlletí del Centre Excursionista de Catalunya*, tot un seguit d'articles monogràfics sobre diverses comarques catalanes.

⁹⁶ Al respecte vegi's Francesc Nadal i M. Carme Montaner (1993), pàg. 102.

Un altre assaig comarcalista aparegut el 1919, fou l'article "Condicions estructurals del terreny en la caracterització de les comarques catalanes", del geòleg Marià Faura i Sans (1887-1941). Aquest s'havia format al Seminari Conciliar de Barcelona i fou deixeble de Font i Sagué, així com continuador de la tasca endegada per Jaume Almera en l'elaboració del Mapa Geològic de la Província de Barcelona. En l'esmentat article, Faura i Sans proposà una divisió comarcal de caràcter naturalista, fonamentada en els factors geològics, orogràfics i hidrogràfics, reconeixent que "el mitjà fonamental per a la determinació de les comarques naturals és l'estructura del terreny". Des d'aquesta perspectiva naturalista, Faura i Sans descriuí 33 zones morfològicament diferenciades, les quals s'agrupaven en 19 comarques pertanyents al territori del Principat.

Per la seva part, la Mancomunitat de Catalunya elaborà un projecte de divisió administrativa. Així, el novembre de 1918, Puig i Cadafalch, que estava al capdavant de la Mancomunitat, encarregà al Servei Geogràfic, organisme creat el 1915 per tal d'aixecar el *Mapa Geogràfic de Catalunya a escala 1:100.000*, la redacció d'un "Avantprojecte de nova divisió territorial de Catalunya".⁹⁷ Dos mesos més tard, l'enginyer-cartògraf i cap de l'esmentat servei, Josep M. de Rivera, presentà una proposta de la qual només es coneix el mapa (vegeu mapa 2.13). Per indicacions personals de Puig i Cadafalch, aquest avantprojecte s'havia de fonamentar en les antigues comarques naturals i històriques determinades per Font i Sagué en el seu estudi de 1897, però també havia de tenir en compte els factors geogràfics i les circumstàncies de l'època.

La proposta presentada pel Servei Geogràfic establia 15 zones o regions, que no tenien cap nom genèric, definides a partir de les comarques de Font i Sagué, reconegudes implícitament com les "comarques naturals catalanes". No es coneixen els factors geogràfics utilitzats per traçar aquesta divisió, però per les

⁹⁷ Sobre aquest avanprojecte vegi's Francesc Nadal i M. Carme Montaner (1993), pàg. 106-108.

dades de la llegenda que acompanya al mapa, es pot deduir que es varen contrastar xifres de població, la seva distribució geogràfica i l'extensió de les diferents unitats administratives. Cinc de les comarques delimitades per Font i Sagué varen veure el seu territori modificat, perquè se n'assignava una part a una àrea administrativa, mentre que la resta del territori passava a formar part d'una altra de les quinze àrees establertes.

Cadascuna de les quinze àrees proposades tenia una capital, que en la major part dels casos coincidia amb la ciutat més poblada, segons les dades del cens de 1910. No obstant això, aquest principi es trencava en dos casos, en què, molt probablement, el criteri de la centralitat geogràfica fou el determinant. Així, a l'àrea de les comarques naturals del Vallès i del Moianès, que comptava amb tres ciutats importants com Granollers, Sabadell i Terrassa, es designà aquesta última com a capital, tot i tenir un nombre de població sensiblement inferior al de Sabadell. Mentre que a l'àrea de les comarques de la Segarra, Ribera de Sió i Conca de Meià es decidí establir la capitalitat a Cervera, en comptes de Tàrrrega i d'Igualada, que comptaven amb un major nombre d'habitants.

Tanmateix, la conflictiva situació social que es vivia aleshores a Catalunya i que s'havia agreujat el 21 de febrer 1919, amb l'esclat de la vaga general de la Canadenca, postergà el debat comarcalista a un plànol secundari. Aquest fou reprès durant la tardor de 1923, en publicar-se la monografia *El Gironès*, del geògraf Miquel Santaló. Aquest, que havia estudiat a l'Escola d'Estudis Superiors de Magisteri de Madrid amb el geògraf J. Dantín Cereceda, aplicà a la problemàtica comarcal el concepte de "regió natural", desenvolupat per Dantín, tot i que aquest concepte té unes arrels molt pregones dins del pensament geogràfic occidental. Però, a partir de la segona meitat del set-cents, mercès als treballs de Ph. Buache sobre les conques hidrogràfiques de França, i fins ben entrat aquest segle, gaudí d'una gran difusió entre els medis geogràfics.

MAPA 2.13

PROJECTE DE DIVISIÓ ADMINISTRATIVA DE CATALUNYA
ELABORAT PEL SERVEI GEOGRÀFIC DE LA MANCOMUNITAT L'ANY 1919



font: F. NADAL - M.C. MONTANER (1992, pàg.114)

En opinió de Lluís Solé i Sabarís, el desenvolupament del concepte de regió natural, que ja durant tot el segle XIX havia despertat una gran atenció teòrica, rebé un gran impuls a finals d'aquesta centúria, gràcies als treballs de Vidal de la Blache.⁹⁸ Aquest geògraf francès publicà, el 1888-89, un article titulat "Les divisions fondamentales du sol français", en el qual es donava una gran importància al concepte de "regió natural" i on, tanmateix, es criticava el determinisme de les conques hidrogràfiques. El ressò d'aquest article dins de l'àmbit geogràfic francès fou molt gran i, ben aviat, s'endegaren diverses monografies regionals seguint els seus criteris físics. Així, el 1908, el geògraf Lucien Gallois publicà el llibre *Regions naturelles et nom du Pays*, en el qual es desenvolupaven les idees de Vidal de la Blache sobre el que calia entendre per "regió natural".

A Espanya, el concepte de "regió natural" gaudí d'un extraordinari, però poc estudiat, desenvolupament al llarg del segle XIX. Ara bé, la idea de "regió natural" rebé una nova embranzida a començaments d'aquest segle, gràcies als treballs de Juan Dantín Cereceda (1881-1943), el qual esbossà, tant en el seu llibre *Resumen fisiográfico de la Península Ibérica* (1912), com en el seu article "Concepto de región natural en geografía" (1913), la seva concepció de la "regió natural", que utilitzaria en obres posteriors. En opinió de Dantín Cereceda, "los elementos primordiales de la región natural son el relieve, el clima, la flora, la fauna y el hombre. De éstos los más fundamentales, de los que los restantes se hallan en relación de dependencia son el (...) clima y el relieve".⁹⁹

⁹⁸ SOLÉ i SABARÍS, L. (1975), "Sobre el concepte de regió geogràfica i la seva evolució" a *Miscel.lània Pau Vila*, Granollers, Montblanc-Martín, pàg. 421.

⁹⁹ DANTÍN CERECEDA, J. (1913), "Concepto de región natural en geografía", *Boletín de la Real Sociedad Española de Historia Natural*, Madrid, tom XIII, pàg. 508.

Ben aviat, alguns geògrafs catalans incorporaren aquesta concepció regionalista als seus estudis. Aquest seria el cas de Joan Palau i Vera, que en el seu manual escolar titulat, ja de forma significativa, *Geografía de España y Portugal. Estudiada a base de las grandes regiones naturales* (1915) afirma en el pròleg que aquest llibre "es el primer intento de presentar en forma elemental un estudio de nuestro país, tomando como unidad geográfica a la región natural". Dissortadament la seva prematura mort, el 1919, estroncà les seves possibles aportacions al debat comarcalista.

Així, seria Miquel Santaló qui introduiria de fet aquests nous plantejaments sobre la "regió natural" al debat comarcalista. En el capítol introductori de la seva monografia sobre *El Gironès*, Santaló explica com "l'estiu passat, mentre treballàvem en fer una explicació de la comarca i de copsar-ne una expressió que en donés més clara idea, ens sorprengué ben agraçosament la publicació d'una obra del geògraf en J. Dantín Cereceda, que al nostre entendre, conté en bona part la solució del problema".¹⁰⁰ L'obra a la qual fa referència Santaló és el llibre *Ensayo acerca de las regiones naturales de España*, publicat el 1922, i la solució del problema comarcal rau en l'aplicació del concepte de "regió natural", teoritzat per Dantín Cereceda. Amb aquest bagatge conceptual i metodològic, Santaló realitzà el seu estudi comarcal, seguint fil per randa l'ordre de factors naturals apuntat per Dantín Cereceda: primer tractà el relleu, després el clima, tot seguit la flora i la fauna i per últim l'acció geogràfica de l'home.

Santaló, que tenia previst publicar un estudi titulat "Comarques geogràfiques del nord-est de Catalunya", va veure com les seves creixents ocupacions com a destacat polític republicà anaven guanyant terreny progressivament a les seves preocupacions geogràfiques i comarcalistes, que anaren restant en un segon ordre. De fet, amb aquesta obra de Santaló, el paradigma

¹⁰⁰ SANTALÓ, M. (1923), *El Gironès. Per l'estudi de Catalunya*, Girona, El Autonomista, pàgs. 23-24.

ambientalista, que havia gairebé dominat el debat comarcalista des dels seus inicis a la dècada de 1880, arribà al seu zenit. A partir d'aleshores, gràcies als estimulants treballs de Pau Vila, realitzats ja des d'una perspectiva possibilista, l'home i la seva acció geogràfica esdevindrien, cada cop més, el punt de referència decisiu, a l'hora de plantejar la qüestió de la divisió territorial de Catalunya.

2.3.3 ELS NOUS PLANTEJAMENTS POSSIBILISTES DE PAU VILA (1926-1931)

Un any abans que Santaló publicqués la seva monografia sobre el Gironès, és a dir el 1922, el geògraf sabadellenc Pau Vila (1881-1980) anà a Grenoble per tal d'ampliar els seus coneixements geogràfics, on entrà en contacte amb el geògraf possibilista Raoul Blanchard. Un dels fruits d'aquesta relació amb Blanchard, fou la publicació, el 1926, de la monografia *La Cerdanya*, que ha estat considerada com el primer gran estudi de caire possibilista realitzat per la geografia catalana. A més a més, l'esmentada monografia posava de manifest els criteris artificials i poc respetuosos amb la realitat geogràfica de Catalunya amb què s'havien traçat els límits provincials i estatals en aquesta comarca. Tot seguit, el 1928, Gonçal de Reparaz (fill) publicà la segona monografia comarcal de caire possibilista, titulada *La Plana de Vic*. Ambdós treballs, més altres realitzats per geògrafs propers a l'obra i a la personalitat intel·lectual de Pau Vila, com era el cas de Josep Iglésies,¹⁰¹ feren que, a començaments de la dècada de 1930, el debat comarcalista comencés a tenir un biaix clarament possibilista.

¹⁰¹ Al respecte vegi's els estudis de Josep Iglésies apareguts el 1930 sobre *El Priorat. L'extensió de la comarca natural i Delimitació del Camp de Tarragona. La font històrica en la demarcació de les comarques catalanes*.

A més a més, la creixent agitació política republicana i nacionalista contra la Dictadura desfermà novament les reivindicacions comarcalistes. Així, un seguit de republicans nacionalistes exiliats i propers a Francesc Macià redactaren, a l'Havana, el 1928, un projecte de "Constitució per a la futura República Catalana". A l'article setè d'aquest projecte, s'acordava el "restabliment de les divisions naturals de reunió de municipis autònoms en comarques històriques". Tres anys més tard, durant els mesos de març a maig de 1931, és a dir quan el règim monàrquic reinstaurat el 1874 tocava a la seva fi, la Casa del Vallès, de la qual Pau Vila era vice-president, organitzà un cicle de conferències sobre la qüestió comarcal. A més a més de Pau Vila, hi intervingueren rellevants personalitats intel·lectuals de l'època, com Bofill i Mates, Rovira i Virgili, Valls i Taberner o Carles Pi i Sunyer. La Casa del Vallès aprofità el text de les conferències per publicar, aquell mateix any 1931, un llibre titulat *El problema comarcal de Catalunya*.

Aquest cicle de conferències no podia arribar en un moment més oportú, ja que se celebraren a cavall entre el vell ordre monàrquic i la jove República. Endemés, insuflaren el debat comarcalista amb noves idees i plantejaments, molts dels quals s'havien anat gestant durant la Dictadura. De fet, l'esfondrament del règim monàrquic instaurat el 1874 coincidí amb un capgirament radical dels plantejaments comarcals. Aquest canvi fou en gran part possible gràcies a l'entrada de nous homes i noves forces en la vida política de la Catalunya de començaments de la dècada de 1930.

Un primer element innovador fou el plantejament de la relació Barcelona-Catalunya. Tant Francesc Glanadell com Jaume Bofill i Antoni Rovira i Virgili dedicaren gran part de les seves conferències a parlar-ne. Així, per exemple, Bofill i Mates, amb una glossa que hauria agradat a tots els noucentistes, diu que "la concepció de Catalunya-Ciutat és la consagració d'aquell equilibri sentimental. Equival a posar Catalunya en peu de civilitat. Equival a afermar Barcelona sobre la totalitat de

Catalunya. Catalunya-Ciutat propendeix, per la seva magnitud harmònica, a tenir vocació dirigent".¹⁰²

Malgrat que no és possible estendre's a parlar de l'evolució d'aquest concepte de Catalunya-Ciutat, s'ha de fer menció, en primer lloc, del llibre *Barcelona-Catalunya*, publicat el 1910, pel polític republicà Ildefons Sunyol. A les seves pàgines, Sunyol plantejà amb claredat el paper dirigent que havia d'assolir Barcelona, que havia d'esdevenir "la gran fornal ont se forgi l'anima catalana: ella ha d'expandir per tot arreu el sentit autonòmic de la vida pública, el sentit positiu y pràctic de la vida industrial".¹⁰³ A més a més, Sunyol, amarat de l'esperit civilista del Noucentisme, ja havia plantejat, el 1913, la necessitat de crear una divisió administrativa a partir de la xarxa urbana de Catalunya i en la qual Barcelona havia de jugar un paper dinamitzador. Però, l'aportació que potser tingué més ressò procedí de les reflexions urbanístiques de l'aleshores jove arquitecte Rubió i Tudurí.

El 1926, Rovira i Virgili, com a director de la *Revista de Catalunya*, endegà un interessant debat sobre la Catalunya-Ciutat. Fou en el marc d'aquest debat, que Nicolau M. Rubió i Tudurí publicà, aquell mateix any, l'article "La qüestió fonamental de l'urbanisme: el país-ciutat". Rubió i Tudurí aprofità aquest article per defensar l'aplicació dels nous conceptes urbanístics aplegats sota la denominació de "Regional Planning" a Catalunya. Un dels aspectes d'aquest corrent urbanístic, era la superació de la dicotomia camp-ciutat, que en el cas català havia de ser traduïda com la contraposició Catalunya-Barcelona. A partir dels nous plantejaments del "Regional Planning", aquesta dicotomia desapareixia i tot el territori català passava a formar part d'una única realitat urbana i territorial, en la qual totes les seves peces estaven

¹⁰² Jaume Bofill i Mates, "El sentiment comarcal" a Casa del Vallès (1931), pàg. 29.

¹⁰³ SUNYOL, I. (1910), *Barcelona-Catalunya*, Barcelona, Bartomeu Baxarias, pàg. 40.

interconnectades i cap no en podia ser tractada separatament. D'aquesta manera, Rubió i Tudurí obria pas al fecund concepte de "regió ciutat", que tanta importància ha tingut i té en l'urbanisme i l'organització territorial dels països occidentals, durant la segona meitat d'aquest segle.

És des d'aquesta perspectiva, que s'han d'entendre també les opinions expressades per Antoni Rovira i Virgili (1882-1949) a la seva conferència. Segons aquest historiador i polític republicà, "aquella Catalunya-Ciutat de la qual parlava temps enrera Gabriel Alomar, cada dia es concreta més. A mesura que la civilització moderna s'escampa, la distinció entre ciutat i comarca, entre ciutadans i comarcans, va desapareixent. Existeix una Catalunya-Ciutat de la qual formen part tots els homes selectes de Catalunya".¹⁰⁴

Però, possiblement, l'element més innovador i el que tingué unes repercussions més immediates en el debat comarcalista fou un de caràcter econòmic, el de les àrees de mercat, introduït per l'economista, enginyer i dirigent republicà Carles Pi i Sunyer (1888-1971). Aquest, a la seva conferència, esbossà amb claredat les estretes relacions existents entre el fet comarcal i regional en l'àmbit geogràfic dels mercats, que només podia ser definit a partir del coneixement geogràfic de la xarxa urbana i dels fluxos econòmics que s'estableixen sobre el territori.

Per això, en un moment de la seva conferència sobre els aspectes econòmics de la qüestió comarcal, Pi i Sunyer manifestà que "la influència econòmica a les comarques pot considerar-se des de dos punts de vista diferents: el de la producció i el de la distribució. Tradicionalment té més importància el segon aspecte (...). El primer problema econòmic de les comarques fou, doncs, un problema de distribució, que la dificultat de comunicacions a llarga distància contribuï a fixar en una unitat de petita o mitjana extensió. Per això, la història de les economies

¹⁰⁴ Antoni Rovira i Virgili, "Les comarques a través de la història" a Casa del Vallès (1931), pàg. 40

comarcals s'enllaça amb la tradició dels mercats. En el seu aspecte econòmic (...), allà on hi ha un o diversos mercats comuns, s'hi dibuixa ja una comarca".¹⁰⁵

Tots aquests nous plantejaments esmentats foren recollits per Pau Vila, qui els incorporà a la seva conferència, que fou l'última a llegir-se, en plena efervescència republicana. En primer lloc, Pau Vila rebutjà, des de l'àmbit de la geografia humana possibilista, tant l'enfoc naturalista com el criteri històric, que fins aleshores havien dominat el pensament comarcalista. A continuació, assenyala la necessitat d'incorporar nous criteris de caràcter social, com els econòmics apuntats per Pi i Sunyer.

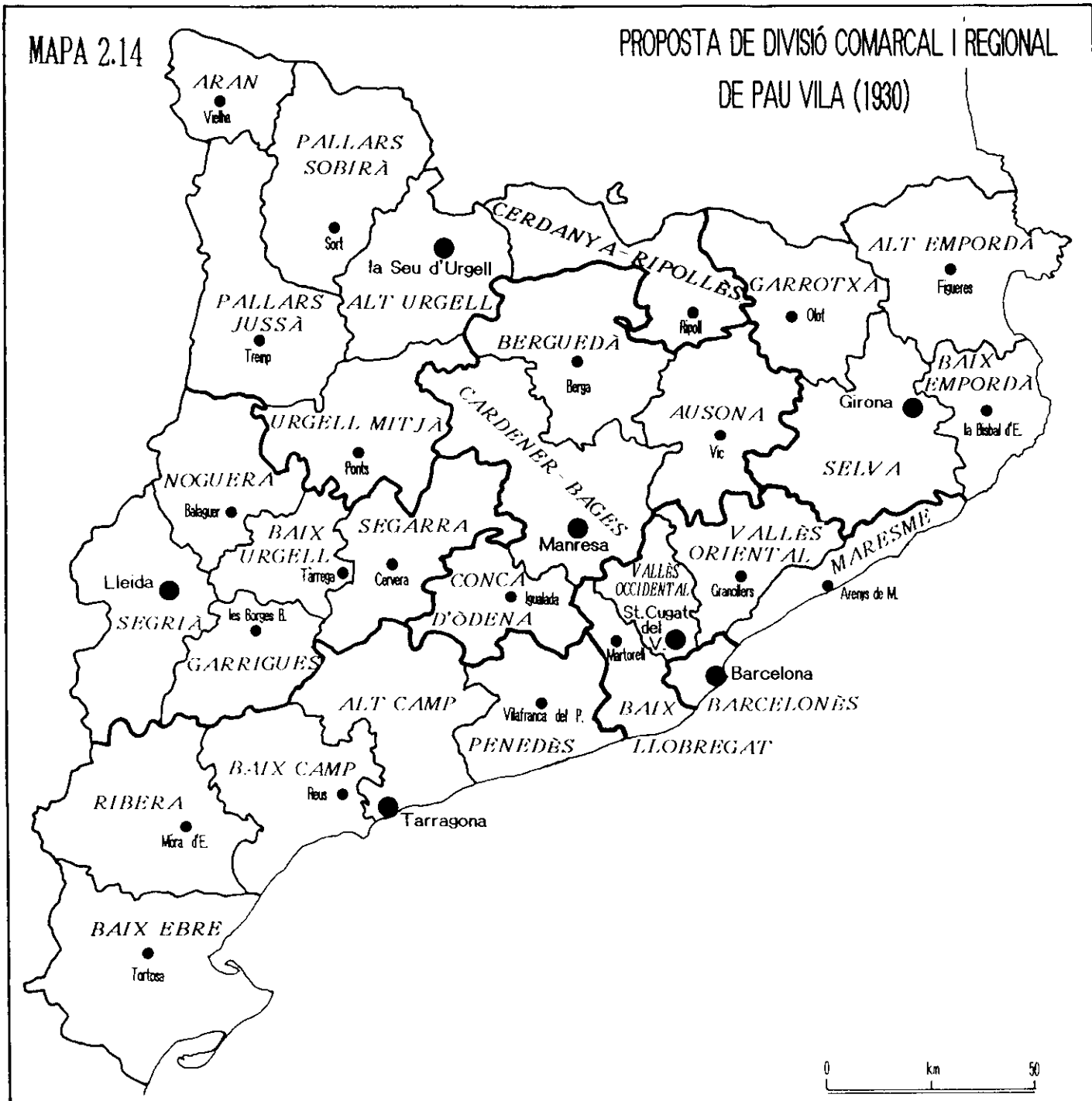
El mateix Pau Vila expressa amb rotunditat el capgirament radical que s'havia produït en el pensament comarcalista, en afirmar com fins aleshores "en l'exposició feta dels criteris determinadors de les diverses divisions comarcals de Catalunya, en totes elles el fet econòmic, com el fet de les relacions socials, són completament negligits, desconeguts. Conscientment o inconscientment són criteris tradicionalistes". Vila afegeix tot seguit que "ha estat una mena de període romàntic dels estudis comarcals. Podem dir que és Carles Pi i Sunyer qui, per primera vegada i en aquest llibre, tracta la qüestió comarcal en conjunt des del punt de vista econòmic".¹⁰⁶

¹⁰⁵ Carles Pi i Sunyer, "Els factors comarcals en l'economia catalana" a Casa del Vallès (1931), pàg. 78-79.

¹⁰⁶ Pau Vila, "Per a una solució del problema comarcal a Catalunya" a Casa del Vallès (1931), pàg. 112.

MAPA 2.14

PROPOSTA DE DIVISIÓ COMARCAL I REGIONAL
DE PAU VILA (1930)



A més de la seva conferència, Pau Vila, a instàncies de la Casa del Vallès, presentà "Una divisió de Catalunya en comarques", que, acompanyada d'un mapa relatiu a aquesta divisió, fou publicada a l'esmentat llibre *El problema comarcal de Catalunya* (1931). Pau Vila dividí el territori català en 29 comarques, tot reconeixent que ho havia fet tenint en compte els criteris geogràfics debatuts a les conferències organitzades per la Casa del Vallès.

2.4 LA DIVISIÓ TERRITORIAL DE LA GENERALITAT DE CATALUNYA (1931-1939)

2.4.1 LES RAONS D'UNA NOVA DIVISIÓ TERRITORIAL DE CATALUNYA

En proclamar-se la Segona República, l'any 1931, i accedir ERC al govern de Catalunya, aquest partit tingué l'oportunitat d'encetar el procés de revisió de la divisió provincial de Catalunya, a l'ensem que l'obligació de fer-ho, ja que no podia decebre la il·lusió política d'un electorat molt sensible a l'herència ideològica del catalanisme.

L'oportunitat de refer la divisió provincial fins aleshores vigent venia donada per les facultats que havia d'atorgar l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, aleshores encara pendent de discussió a les Corts espanyoles. El futur Estatut contemplava la competència de la Generalitat per tal d'establir les

demarcacions territorials que hom considerés més adients per al territori català.

La indefugible necessitat de refer la divisió en províncies venia determinada per tres raons fonamentals, que sorgien de les crítiques efectuades pel catalanisme doctrinari al llarg dels decennis anteriors. La primera d'aquestes crítiques blasmava la divisió provincial de 1833, perquè suposava l'esquarterament de Catalunya, ja que en trencava la unitat administrativa i obligava, per tant, a l'entesa directa de cada província amb l'Administració central, sense cap mena d'instància intermèdia d'àmbit estrictament català, excepció feta de la Capitania General de Catalunya i l'Audiència Territorial de Catalunya. La divisió provincial era considerada, doncs, com una divisió político-administrativa, inspirada en el model departamental francès, al servei exclusiu de l'Estat i que no responia a les necessitats reals del país, ja que, entre d'altres raons, la situació massa excèntrica de les capitals deixava desateses àmplies zones perifèriques.

La segona crítica que hom feia a l'administració provincial era la seva suposada arbitrarietat, palesa en el seu oblit i, per tant, menyspreu de les divisions territorials que el medi i els homes havien anat afaiçonant d'una manera natural al llarg dels segles. La divisió provincial dificultava sovint la interrelació de les comarques, fins arribar a migpartir-les com en el cas de la Segarra o la Cerdanya.

La tercera raó que demostrava la necessitat de refer la divisió provincial era la conveniència d'instaurar una divisió en comarques, ja que aquestes demarcacions eren considerades l'essència de la identitat territorial catalana, tal com ho expressaven tots els corrents del catalanisme polític, des de les Bases de Manresa fins a la Constitució Separatista de l'Havana. La substitució de les províncies per comarques havia de permetre una millor atenció a les necessitats socials i econòmiques del país.

2.4.2 LA PONÈNCIA D'ESTUDI DE L'ESTRUCTURA COMARCAL DE CATALUNYA

El 16 d'octubre de 1931, el Consell Executiu de la Generalitat aprovà un Decret mitjançant el qual es creà la Ponència d'estudi de l'estructura comarcal de Catalunya, adscrita a la Conselleria de Cultura, perquè el seu titular, Ventura Gassol, era segons Josep Iglésies, un dels polítics més fidels a la tradició catalanista, cosa que li feia sentir amb impaciència la necessitat de superar l'esquarterament provincial vigent fins aleshores. Aviat, però, el 16 d'octubre de 1932, la Ponència passà a dependre de la Conselleria de Governació.

Aquesta ponència fou constituïda primerament per vuit membres, que s'ampliaren a nou el 9 de novembre de 1931; els ponents garantien una gran vàlua professional, una certa representació territorial i un caràcter aglutinador de diverses tendències polítiques.

Els membres de la Ponència foren tots persones enteses en qüestions geogràfiques i històriques, i fins i tot molts d'ells havien escrit força sobre qüestions comarcals. Els vuit primers membres foren Pau Vila i Dinarès (1881-1980), mestre, pedagog i geògraf de Sabadell, i militant d'ACR; Josep Iglésies i Fort (1902-1986), geògraf, historiador, enginyer tèxtil i advocat de Reus, i militant d'ACR; Pere Blasi i Maranges (1885-1961), geògraf de Puigcerdà i mestre de Torroella de Montgrí, i militant d'ERC; Miquel Santaló i Parvorell (1888-1962), geògraf, pedagog i polític de Vilaür, diputat de la Mancomunitat i ex-alcalde de Girona, i militant d'ERC; Felip Solé i Olivé (1880-1947), mestre de Lleida i militant d'ERC?; Manuel Galès i Martínez (1894-1962), mestre, advocat i polític de Valls, militant d'ERC; Antoni Bergós i Massó (1899-1986), enginyer agrícola i advocat de Lleida, i militant del PCR; i Ferran Valls

i Taberner (1888-1942), jurista, historiador i arxiver de Barcelona, i militant de la Lliga Regionalista.

Aquest darrer dimití aviat, ja que la seva adscripció política a un partit de dretes el posava en una situació d'aïllament que feia incòmode la seva col.laboració amb un organisme governamental. Aleshores, la Ponència incorporà dos membres nous, Antoni Esteve i Subirana (1902-1979), farmacèutic i estudiós de Manresa; i Antoni Rovira i Virgili (1882-1949), escriptor, historiador i publicista de Tarragona, i militant primer d'AC i després d'ERC.

L'encàrrec fet a la Ponència era l'estudi de l'estructura comarcal de Catalunya, cosa que constituïa una tasca força etèria, perquè no s'explicitaven ni els objectius del treball, ni el seu abast, ja que enlloc no es feia cap referència als serveis que la Generalitat pensava descentralitzar. Això obligà els ponents a una progressiva definició d'objectius a mesura que avançaven les feines i al canvi de nom de la Ponència, que aviat passà a denominar-se Ponència d'estudi de la Divisió Territorial de Catalunya, ja que hom trià la realització d'una divisió administrativa d'implantació més o menys immediata i abandonà la idea de realitzar un estudi erudit i acadèmic sobre els límits de les demarcacions comarcals. Es considerà que no calia fer una delimitació comarcal de caràcter merament geogràfic, atesa la dificultat i delicadesa de la comesa, sinó que hom s'inclinà per una divisió ajustada a les necessitats del moment i apropiada al govern i a l'administració del país. Els ponents s'havien decidit, doncs, per una finalitat aplicada i defugien un estudi merament descriptiu. Ultra això, val a dir que la Ponència hagué d'encetar les seves tasques sense cap mena de dotació pressupostària, ni disposar de locals i personal adients.

La manca de concreció governamental sobre els objectius del treball, potser atribuïble a l'incert resultat del debat de l'Estatut d'Autonomia a les Corts republicanes, obligà la Ponència a elaborar una relació dels serveis que presumiblement podien anar a raure a cadascun dels nivells del sistema

administratiu que finalment es proposés. Davant la indefinició d'objectius per part del govern autònom, la Ponència entengué que les demarcacions que s'establissin havien de servir per al govern perifèric de la Generalitat.

La Ponència, en començar les seves tasques, establí quatre subponències que es corresponien amb les quatre províncies i a les quals restaren adscrits els ponents segons llur localitat d'origen. Aquestes subponències havien d'encarregar-se dels problemes de les seves respectives demarcacions; no obstant això, els acords eren presos per la Ponència en ple. La presidència de la ponència fou detentada pel Conseller, mentre que Pau Vila i Josep Iglésies hi feren de president i secretari, respectivament.

En les primeres reunions del ple de la Ponència quedaren establerts els cinc principis generals de l'estudi a realitzar: el nombre de demarcacions que s'establís havia de ser reduït, car calia evitar un increment excessiu de les despeses de l'administració; tots els habitants de les poblacions de les futures demarcacions havien de poder anar a la capital i tornar-ne en un sol dia; calia tendir a un equilibri demogràfic entre les àrees delimitades o bé que l'extensió en compensés les diferències; es podien tenir en compte possibles subdivisions o superdivisions; i convenia respectar els interessos creats de les capitals político-administratives de la divisió vigent, ja que aquestes depenien força de la permanència dels organismes oficials que hi eren ubicats.

Hom considerà, també, cinc elements territorials a estudiar: les comarques, les demarcacions econòmiques, les regions jurídiques, les regions deduïdes de les vies de comunicació i els partits judicials vigents, que com a parents de la divisió provincial calia criticar, en relació als fets econòmics i socials. Aviat, però, aquests cinc elements, restaren reduïts als dos primers, les comarques i les demarcacions econòmiques. Les raons eren que les regions jurídiques es fonamentaven sols en diferències de matís dins del Dret Civil català, que les regions deduïdes de

les vies de comunicació depenien en gran mesura dels centres de mercat, i que les demarcacions dels partits judicials servien sobretot per avalar les determinacions que s'havien de prendre en establir les futures demarcacions.

El mètode de recerca es fonamentà de primer en la tramesa, el mes de novembre de 1931, d'una senzilla enquesta a tots els ajuntaments de Catalunya en què se'ls demanava resposta en aquestes tres qüestions: a) A quina comarca penseu que pertany el vostre poble? b) A quin indret aneu principalment a mercat? c) Aneu també en algun altre mercat?

Mentre es tramitava aquesta informació, les subponències s'encarregaren de fer un estudi crític dels partits judicials. aquest estudi demostrà que bona part dels caps de partit eren centres de mercats tradicionals, raó per la qual les demarcacions judicials no resultaven desencertades. La visió de conjunt que proporcionà aquest estudi crític als membres de la Ponència orientà, sens dubte, les resolucions futures en la comesa que li havia estat confiada.

El buidatge de l'enquesta permeté de cartografiar els resultats en dos mapes: un elaborat segons la comarca a què declarava pertànyer cada municipi (mapa 2.15¹⁰⁷) i un altre segons les àrees de mercat que la Ponència establí a partir dels mercats a què declaraven concórrer els ajuntaments enquestats (mapa 2.16¹⁰⁸).

¹⁰⁷ Per a l'elaboració d'aquest mapa, quan ha estat possible s'han separat les denominacions identificades per una ciutat de les que ho són per un nom comarcal, com succeeix en els municipis identificats pel nom de Segrià i els de Lleida. Cal tenir present, però, que en general no apareixen límits prou nítids entre unes formes i altres, per la qual cosa hem agrupat les respostes similars, indicant la denominació més utilitzada. Així, el Camp de Tarragona comprèn també les denominacions de Tarragona, Reus, Valls, Alt Camp, Baix Camp, comarca Tarragonina, i Pla de Tarragona. Altres dificultats han estat les delimitacions entre l'Alt i el Baix Empordà, l'Alt i el Baix Penedès, etc.

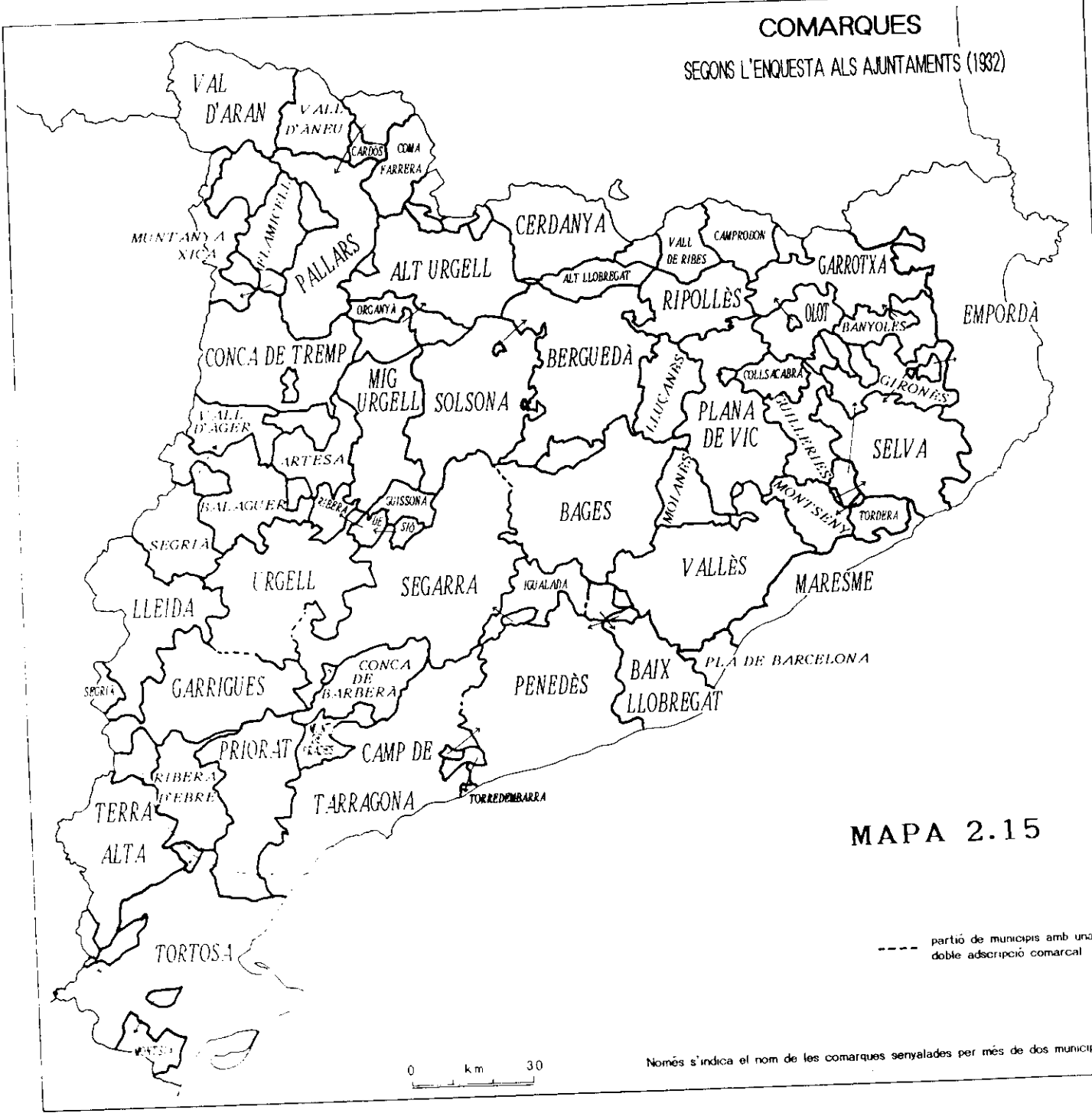
¹⁰⁸ Per a l'elaboració d'aquest mapa no s'ha indicat la destinació mercantil dels pobles que alhora eren caps de mercat.

El primer dels dos mapes esdevingué força confús donada la gran diversitat de respostes, cosa lògica atesa la gran confusió conceptual del terme comarca. Val a dir però, que aquest mapa posava de relleu la pervivència de petites unitats territorials amb les quals llurs habitants se sentien identificats. Aquestes unitats eren les comarques que han estat considerades la base de qualsevol divisió territorial que no volgués esdevenir estranya i que cerqués, per tant, un consens ampli. D'ací la importància de la primera pregunta de l'enquesta, que proporcionà una prèvia divisió en cent divuit comarques que hom podria anomenar populars. Al costat de noms tradicionals, a la llista es troben d'altres noms d'origen erudit, d'altres de sabor localista i d'altres de caràcter geogràfic o històric. Un pot citar exemples com l'Empordà, el Maresme, el Collsacabra, la comarca de Camprodon, la Cerdanya, la Ribera d'Organyà, la Vall d'Àger, la Conca de Meià, la Terra Alta, el Camp de Tarragona, la Muntanya de Prades, la Plana de Guissona, la Ribera de Sió, el Lluçanès, el Moianès, el Montseny, la comarca de Banyoles, etc. Malgrat que aquesta primera interpretació territorial emanava del coneixement directe de l'opinió popular, fou considerada inoperant per la Ponència.

El segon mapa, el de les àrees de mercat, tampoc no es considerà massa clarificador. Aquest mapa constituïa una aproximació al coneixement de la realitat econòmica de Catalunya, a base de desenvolupar la teoria dels llocs centrals que foren estimats com ubicats en les poblacions on es reunien els mercats setmanals tradicionals. Hom no pot negligir el fet que s'estava vivint en plena economia del carro, quan els desplaçaments eren forçosament lents i els transports difícils i gravosos, raó per la qual era molt directa i palesa l'empremta dels centres comarcals damunt les seves respectives rodalies.

COMARQUES

SEGONS L'ENQUESTA ALS AJUNTAMENTS (1932)

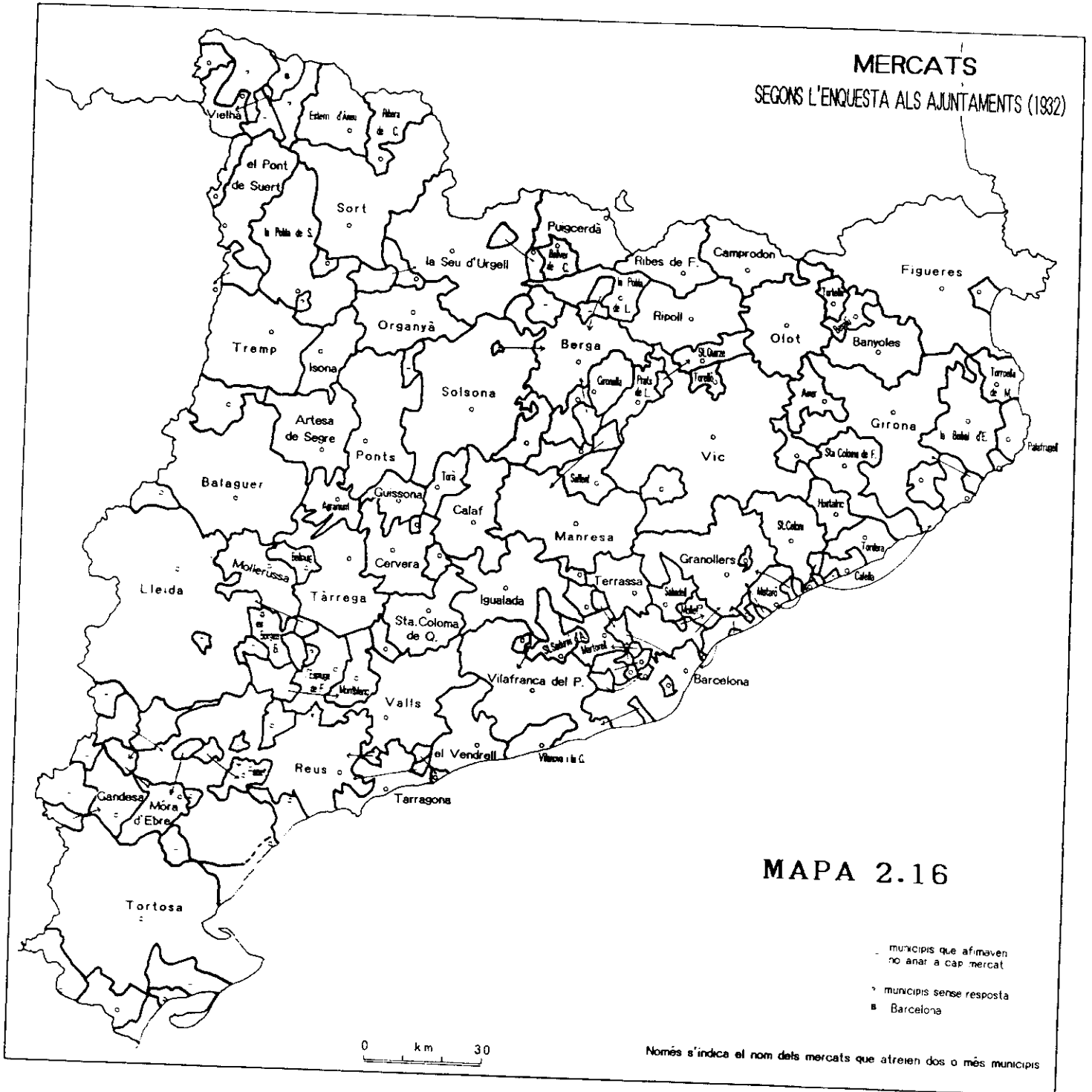


MAPA 2.15

----- partió de municipis amb una doble adscripció comarcal

Només s'indica el nom de les comarques senyalades per més de dos municipis

MERCATS
SEGONS L'ENQUESTA ALS AJUNTAMENTS (1932)



Les respostes obtingudes de la segona pregunta de l'enquesta proporcionaren el nom d'un nombre de mercats força elevat: se'n registraren vuitanta-set de diferent importància, categoria i àmbit d'influència; o sigui, que d'acord amb la idea preconcebuda es podien establir vuitanta-set demarcacions comarcals definides com l'àrea d'atracció d'un mercat. Era un altre nombre excessiu, si del que es tractava era d'assolir les unitats bàsiques per a l'administració perifèrica de la Generalitat i no de resoldre els problemes d'insolvència d'alguns municipis que aconsellaven una mancomunació. A més, eren unes xifres que trencaven amb la vella tradició comarcal catalana, que sempre havia cercat un nombre no massa elevat de comarques, sobretot des que començaren a ser considerades com les unitats bàsiques per a l'organització político-administrativa de Catalunya. Un no pot deixar de pensar tampoc que el deixondiment de la teoria comarcalista s'havia produït a tot el llarg del segle XIX, coincidint amb un desvetllament de les forces locals i amb la seva presa de consciència de llur pes en l'espai polític català. Eren unes forces actives i poderoses, en el marc social, polític, econòmic i tècnic d'aleshores, a les quals no els podia convenir un exagerat esparpillament.

La persistència d'un nombre reduït de comarques és palès en un llarg seguit d'exemples: els trenta-dos partits de Catalunya segons la Divisió d'Espanya en Partits Judicials de 1834 de Francisco Javier de Burgos; les trenta-nou comarques de Mn. Norbert Font i Sagué en la *Determinació de les comarques naturals i històriques de Catalunya* de 1897; les trenta-nou comarques de Pere Blasi en la *Geografia elemental de Catalunya* de 1922; les quaranta comarques de la "Constitució Provisional de la República Catalana", de l'Assemblea del Separatisme Català, a l'Havana, el 1928; les vint-i-nou comarques de Pau Vila en "El problema comarcal de Catalunya. Un projecte de divisió de Catalunya en comarques" de 1930; etc.

Fou en aquest context, i tenint en compte tots aquests precedents, que la Ponència, deixant de banda bona part dels

resultats de l'enquesta i cenyint-se pràcticament a les respostes de la tercera pregunta, observà que les ciutats i viles mercaderes afaïçonaven, a partir del seus respectius radis d'atracció, unes àrees dins les quals els pobles que hi pertanyien apareixien lligats per unes facilitats de comunicació i per una sèrie de relacions mercantils i tradicionals.

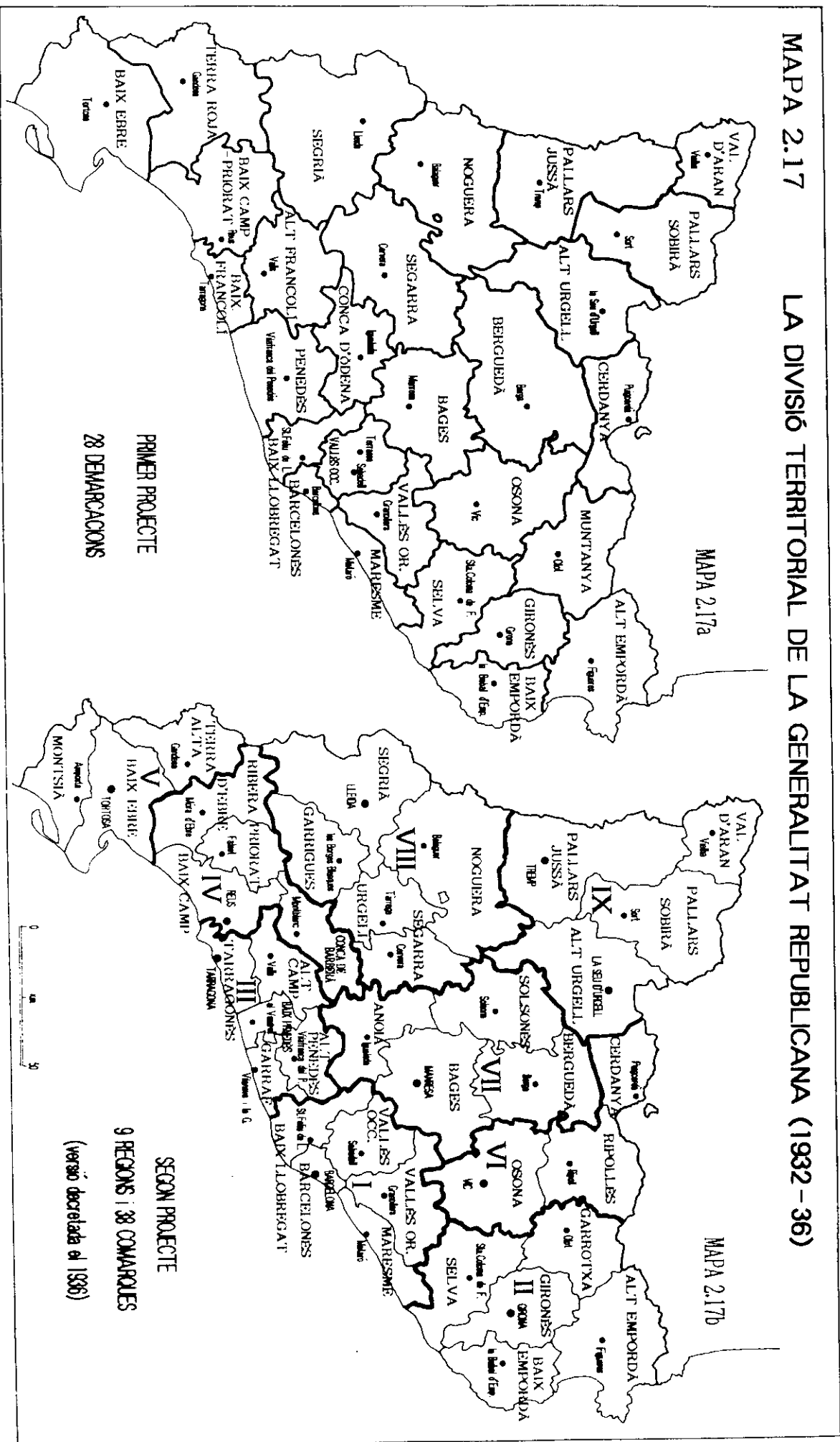
En base a aquestes observacions, la Ponència féu un primer esborrany de divisió en vint-i-vuit demarcacions, xifra que representava una lleugera reducció dels trenta-sis partits judicials aleshores vigents i que després de realitzar nombrosos viatges a certs pobles i rodalies de discutible adscripció, foren incrementades a trenta-dues (mapa 2.17a).

La presa en consideració d'aquest darrer mapa, amb un nombre reduït de demarcacions, en detriment dels altres dos, que contemplaven una gran quantitat d'àrees de grandària territorial i demogràfica diverses, cal atribuir-lo al fet que hom es plantejava una divisió de primer grau, de tal volta que entre el municipi i Catalunya només havia d'haver un graó intermedi, la demarcació. La necessitat de reduir el nombre de demarcacions era obligada si hom pretenia d'evitar un increment fora mesura de les despeses de l'administració descentralitzada, malgrat que això comportés no poques agregacions territorials de difícil viabilitat pràctica o de questionable justificació teòrica.

Fou per això, que la Ponència es plantejà la necessitat d'establir una divisió territorial de segon grau, tot delimitant un nombre reduït de regions de rang superior, que apleguessin diverses demarcacions menors, tal com ja havien propugnat Pau Vila i Antoni Rovira i Virgili, raó per la qual aquest darrer havia estat titllat de provincialista, atesa la possible i plausible similitud entre les regions que es poguessin delimitar i les províncies vigents, que calia esborrar del mapa.

MAPA 2.17

LA DIVISIÓ TERRITORIAL DE LA GENERALITAT REPUBLICANA (1932 - 36)



L'establiment d'una divisió de segon grau tenia dos avantatges indiscutibles: permetia una descentralització de serveis sense gaire increment de la despesa pública i obria la possibilitat d'augmentar el nombre de demarcacions de primer grau, defugint delimitacions forçades, atenent sol·licituds de diversos municipis i augmentant, al capdavant, el grau de coherència interna de la futura divisió territorial.

El resultat de l'aplicació d'aquesta orientació teòrica portà a dibuixar un mapa de Catalunya amb trenta-nou demarcacions de primer grau, que passaren a anomenar-se comarques, i onze de segon grau, que per suggeriment d'Antoni Rovira i Virgili prengueren el nom de vegueries, d'inqüestionable tradició històrica al Principat. Els retocs posteriors afinaren el mapa en trenta-vuit comarques i nou vegueries (mapa 2.17b).

Tot i que els resultats dels treballs de la Ponència no es publicaren fins el 23 d'abril de 1933, una difusió a l'avançada d'alguns aspectes parcials provocà la controvèrsia de l'Ajuntament de Figueres, que reclamà sense èxit esdevenir cap de vegueria, i d'algunes viles de l'Alt Pirineu, que aconseguiren el reconeixement de la doble capitalitat de Tremp i la Seu d'Urgell per a la seva vegueria.

L'informe de la Ponència formà un volum de 370 pàgines de text, més un opuscle amb quatre mapes a escala 1:630.000, titulat *Divisió Territorial. Estudis i Projectes. Nomenclàtor de Municipis*.

El Projecte de Llei de Divisió Territorial no arribà a entrar al Parlament. Fou necessari esperar al 27 d'agost de 1936, en ple període revolucionari, perquè fos aprovat a través d'un decret del Govern de la Generalitat. Per entendre la dilació d'aquest fet, esdevé imprescindible de repassar amb cura el tractament polític que la qüestió de la Divisió Territorial rebé entre 1931 i 1936.

2.4.3 EL TRACTAMENT POLÍTIC

L'aprovació de l'Estatut d'Autonomia, el 15 d'octubre de 1932, i la constitució del Parlament de Catalunya, el 6 de desembre del mateix any, eren les dues condicions necessàries i suficients per a la implantació d'una nova divisió comarcal, que substituís la provincial. Això no obstant, la Divisió Territorial elaborada per la Ponència patí d'una demora institucional i de força dubitacions polítiques que ajornaren la seva aprovació fins a 1936.

Les raons que feren que tant els govern com els partits polítics i fins i tot la premsa es prenguessin el tema de la divisió territorial amb força inquietud foren, bàsicament, tres: la gran diversitat d'opinió respecte del nombre de comarques i dels seus límits; la divisió provincial, vigent des de feia una centúria, havia generat una sèrie de relacions, hàbits i inèrcies que contribuïen a crear un estat d'opinió política en certa mesura contrari a la necessitat de la seva reforma, si més no des d'un punt de vista pràctic; i la gran quantitat d'interessos de tot ordre, econòmics, polítics i socials sobretot, que podrien patir els efectes d'una reorganització territorial de l'administració de la Generalitat.

Aquestes tres raons, contraposades a la crítica del catalanisme polític a la divisió provincial, col·locaven ERC en una disjuntiva a la qual no era fàcil de trobar un desllorigador: la estructuració del territori català en comarques podia portar a un enfrontament amb un important sector de la seva base social, dit sigui de passada, amb força poder i influència; l'ajornament de la promulgació de la nova divisió, en canvi, representava una seriosa decepció per a un sector de l'electorat, hereu directe del catalanisme doctrinari dels anys anteriors.

El tractament que ERC donà al tema de la Divisió Territorial, que actuà en aquesta comesa amb molt poca pressa, es manifestà

en tres moments de la història política dels anys trenta: la discussió de l'Estatut Interior de Catalunya el 1933, el centenari de la Divisió Provincial el 30 de novembre del mateix any i la recuperació de les institucions el febrer de 1936, després del triomf del Front Popular en les eleccions legislatives.

En el primer d'aquests moments, ERC manifestà ja una certa indefinició, palesa en el fet que en discutir-se al Parlament l'Estatut Interior de Catalunya s'oposà a tractar el tema de la Divisió Territorial en el marc d'aquesta llei i aprofità la seva majoria parlamentària per ajornar-lo per a una llei posterior. Ja abans, aquest tema havia estat estalviat en els discursos d'investidura del conseller primer Joan Lluhí i Vallescà, de mandat efímer, i del president delegat Carles Pi i Sunyer.

El projecte de Divisió Territorial, no obstant això, rebé crítiques dels altres partits, sobretot per part de la Lliga i la Unió Socialista de Catalunya (USC). La Lliga, a través de la intervenció del parlamentari Joan Vallès i Pujals, es féu ampli ressò de les queixes dels ponents i censurà que aquests haguessin de treballar sense saber la finalitat de la divisió que havien d'elaborar, que ignoressin si havien de fer una delimitació territorial de caràcter geogràfic, político-administratiu o merament social, i que no disposessin d'un llistat de les competències a descentralitzar en els nous ens territorials.

Per altra banda, la Lliga posava de relleu una qüestió que hauria calgut de resoldre amb anterioritat a l'encàrrec fet a la Ponència: l'organització territorial de Catalunya s'havia de fer en base a un estat unitari, a una organització autonòmica o a una desarticulació de funcions en unitats semblants als partits judicials, aplegats en regions que reproduïen força l'esquarterament provincial d'aleshores?

La intervenció del diputat Vallès, però, no passà de ser una crítica reprovatòria molt lluïda, ja que no comportà la

presentació de cap esmena ni alternativa al projecte de Divisió Comarcal.

La minoria parlamentària d'USC, a través dels diputats Estanislau Ruiz i Ponsetí i Manuel Serra i Moret, presentà, en canvi, una alternativa al projecte. USC defensà la idea que el territori català havia de ser constituït per municipis autònoms, els quals poguessin delegar les funcions que els fossin encomanades en una federació comarcal o en uns superorganismes creats pels mateixos municipis. USC propugnava, doncs, el municipi com a cèl.lula bàsica de la societat, amb la qual cosa entroncava amb la tradició federalista, de la qual era hereva.

Segons USC, els municipis havien de ser cooperatives de consum i de producció; havien d'esdevenir, també, centres de contractació laboral, amb autonomia per a les qüestions d'habitatge i d'higiene. Els municipis havien de posseir la competència de poder formar agrupacions adients a les seves necessitats i no restar encotillats per una divisió imposada per la Generalitat, que no faria altra cosa que generar noses i entrebancs. Els alcaldes havien de detentar el poder de la Generalitat i la seva representació a les localitats respectives. El Principat de Catalunya era, val a dir-ho, prou petit per prescindir d'instàncies intermèdies.

L'octubre de 1933, Carles Pi i Sunyer s'acomiadà del Parlament i presentà tots els projectes de llei que el seu govern tenia en cartera, sense fer esment del de la Divisió Territorial. El seu successor com a conseller primer fou Miquel Santaló i Parvorell, membre de la Ponència; aquest, paradoxalment, no féu cap referència al tema en el seu discurs d'investidura.

El segon moment clau en el tractament del tema de la Divisió Territorial ha estat enunciat com el del Centenari de la Divisió Provincial, però cal afegir que en aquest esdeveniment se'n sumaren altres tres d'importants: la manca de referències al tema en el discurs programàtic del President Companys, el 5 de gener de 1934; la supressió dels governadors civils de les

quatre províncies catalanes, l'1 de gener del mateix any, d'acord amb la normativa estatutària; i el primer aniversari de la conclusió de les tasques de la Ponència, el febrer de l'any esmentat, que fou aprofitat per Pau Vila i Antoni Rovira i Virgili per reclamar des de diferents instàncies la fretura de la implantació de la nova divisió comarcal.

La Generalitat, això no obstant, deixà passar l'oportunitat que s'oferia amb la desaparició dels governadors civils i nomenà, amb caràcter provisional, quatre Comissaris Delegats, els àmbits d'actuació dels quals eren les quatre províncies. Aquests Comissaris Delegats assumiren les competències dels Governadors Civils i contribuïren, així, a perpetuar una estructura provincial que les lleis havien suprimit.

Aquests fets provocaren una immediata i duríssima crítica de Pau Vila, publicada a *La Publicitat*, el 21 de febrer de 1934: "Els partits que governen Catalunya no s'han atrevit fins ara a presentar el projecte al Parlament, ni deixen entreveure quan s'hi pugui presentar (...). Hi ha qui suposa que és per temença que es desvetllin apetències o divergències localistes, o que s'esbotzin àrees d'influència electoral personalíssimes".

El considerable retard de la implantació de l'estructura comarcal començà aviat a generar conseqüències com l'aparició de demarcacions de diversa mena, com és ara les comarques sanitàries, d'obligada delimitació, davant la necessitat de determinar la ubicació dels centres hospitalaris i dels dispensaris d'urgències, així com les àrees de llurs serveis; també es delimitaren les àrees d'actuació dels jurats d'exaccions locals o les de les juntes arbitrals per a l'aplicació de la Llei de Contractes de Conreu. Atesa la demora institucional, l'aparició de noves demarcacions era inevitable ja que el nou govern de la cosa pública exigia una gestió descentralitzada.

Aquesta conjuntura, encetada a començ de 1934, comportava el risc, si es perllongava massa, de convertir Catalunya en un país

amb una munió de divisions territorials semblant a l'actual. Aquest fet renovà l'interès de la Generalitat per l'aplicació de la Divisió Territorial i Lluís Companys n'anuncià la discussió al Parlament el 22 de març de 1934.

En aquest nou context, Pau Vila s'encarregà d'elaborar un esbós de projecte de llei que adreçà al Director General d'Administració Local per al seu examen. A principis de la tardor, quan s'iniciava la redacció definitiva del Projecte de Llei, s'esdevingueren els Fets del 6 d'octubre, que comportaren l'empresonament del govern de la Generalitat i la supressió cautelar de l'Estatut d'Autonomia. Per tot plegat, la Divisió Comarcal restà altre cop ajornada.

Un any i mig més tard, amb la recuperació de les institucions, el mes de febrer de 1936, el tema de la Divisió Territorial començà a recobrar actualitat fins la presentació d'un nou projecte de llei al respecte, per bé que els fets immediatament posteriors semblaren desmentir les primeres intencions de la Generalitat: es presentà un projecte de llei per regular les categories laborals de les Comissaries Delegades amb una estructura altre cop provincial, malgrat que s'anunciava la desaparició de dites comissaries amb la implantació de la divisió de base comarcal; el projecte de Llei electoral mantenia les circumscripcions provincials que ja havien estat contemplades per la llei presentada i no aprovada el 1934; i el projecte de Llei de pressupostos de la Generalitat per al segon semestre de 1936 evidenciava que tota l'administració autònoma funcionava en base a les províncies.

L'esclat de la Guerra Civil de 1936-39, marca la fi d'un llarg període de dubitacions polítiques i demores institucionals respecte al tema de la Divisió Territorial de Catalunya, que s'havia perllongat, per diversos avatars, durant massa anys.

2.4.4 DE LA INSTAURACIÓ A LA DEROGACIÓ DE LA DIVISIÓ COMARCAL

Amb l'esclat de la Guerra Civil, el Consell d'Economia, aleshores constituït per la concentració del conjunt de les formacions antifeixistes, hagué d'ocupar-se de la reorganització de l'economia d'acord amb el període revolucionari que es vivia a Catalunya. Amb aquesta finalitat, el Consell d'Economia creà una comissió, a la qual encomanà la comesa d'elaborar un projecte de divisió territorial.

Aquesta comissió, de què formaven part Joan P. Fàbregas, Joan Fronjosà i Joaquim Pou, representants de la Confederació Nacional del Treball, de la Unió General de Treballadors i de la Unió de Rabassaires, presentà un Projecte de Divisió Territorial que diferia en molt poca mesura del que havia redactat la Ponència. Les divergències principals feien referència a l'adscripció de la Garrotxa a la regió de Girona, anteriorment inclosa a la superdemarcació de Vic, la consideració de Tremp com a única capital pirinenca, en detriment de la Seu d'Urgell, que abans detentava una cocapitalitat en aquestes terres, i el canvi de denominació del terme vegueria, substituït pel de regió, emprat ja en les primeres tasques de la Ponència.

En poc més de quinze dies, entre l'11 i el 27 d'agost de 1936, la Divisió Territorial passà del tràmit d'encàrrec per part del recent creat Consell d'Economia a la seva promulgació pel govern de la Generalitat. Val a dir, però, que la seva aplicació es féu per motivacions eminentment econòmiques, per mor de facilitar les tasques reorganitzatives del Consell d'Economia; és a dir, que l'aplicació de la Divisió Comarcal tingué una finalitat un xic allunyada de les idees dels ponents en el moment de plantejar-la: esdevenir la base territorial per l'organització d'una economia planificada, que havia d'estructurar les possibilitats productores, consumidores i exportadores del país, de cara a fer front a les necessitats bèl·liques i reeixir en la transformació social de Catalunya.

Cal advertir, però, que la implantació de la Divisió Comarcal no constituí una actuació aïllada del Consell d'Economia, sinó que afectà progressivament els diversos sectors de l'administració i comportà també l'estructuració comarcal de diferents institucions catalanes. Durant l'any 1936, la Divisió Comarcal havia estat adoptada ja pel Consell de l'Escola Nova Unificada (CENU) i poc més tard pel Comitè de Milícies Antifeixistes. Els primers organismes de la Generalitat que adoptaren la nova estructura comarcal foren la Conselleria d'Agricultura, que delegà part de les seves funcions als Serveis de Cooperació Agrària ubicats en cadascuna de les nou regions, amb la finalitat de fomentar l'aplicació del decret de Sindicació Obligatòria al Camp, la Conselleria de Serveis Públics, que organitzà les Delegacions Regionals de Transports, i la Conselleria d'Economia.

Per altra banda, la Conselleria de Defensa encetà una tasca divulgativa de la nova divisió, que portà a l'edició i distribució d'un opuscle amb l'adscripció comarcal del tots els municipis catalans, acompanyat d'un mapa, amb la qual cosa hom aconseguí que la divisió comarcal fos coneguda arreu.

L'any 1937, la Generalitat continuà adaptant l'administració catalana a la nova divisió: primerament foren les Delegacions Tècniques d'Indústria i les Delegacions Comarcals de la Conselleria de Proveïments; seguiren la Conselleria de Seguretat Interior, que creà comissaries a les nou capitals regionals, i la Conselleria de Cultura, que dotà de facultats d'inspecció les delegacions Regionals de Primer Ensenyament; a mitjans d'any, es constituí el Servei de Relacions Comarcals, amb la finalitat de coordinar els delegats regionals i els sots-delegats comarcals de la Conselleria d'Economia i, així, superar els entrebancs econòmics que derivaven de la conjuntura bèl·lica, i es crearen dels Delegacions Comarcals de Forniments Agrícoles, per mor d'una millor gestió de la producció, comerç i consum dels productes agraris; finalment, la Presidència de la Generalitat

començà a utilitzar la divisió regional per tal de planificar la defensa civil antiaèria.

L'any 1938, amb la progressiva intervenció del govern de la República espanyola en l'administració de Catalunya, la nova divisió comarcal començà a ser emprada en l'estructuració territorial dels serveis que depenien de l'estat central: de primer, foren les delegacions regionals i comarcals dependents del Ministeri d'Hisenda i Economia; després, foren els Centres de Reclutament, d'Instrucció i Mobilització del Ministeri de la Guerra.

Aquest mateix any 1938, el govern de Burgos promulgà el Decret de derogació de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, que contemplava la restitució de la Divisió Provincial i que es feu efectiva a mesura que les tropes rebels anaven ocupant el territori català.

La derogació efectiva de la Divisió Territorial, el 1939, posà fi a trenta mesos de progressiva estructuració comarcal i regional de l'administració catalana i de diverses organitzacions populars. En aquell moment, només romanien l'organització provincial de les Conselleries de Treball i Obres Públiques i de les Conselleries Delegades de la Generalitat. Hom pot dir, doncs, que la implantació de la Divisió Comarcal, tot i no ser completa, era ja la base de l'estructura territorial de Catalunya.

2.4.5 REFLEXIONS FINALS

Les coincidències entre la proposta de la Ponència de la Generalitat i alguns treballs realitzats pels estudiosos del territori durant el segle XIX són, si més no, curioses, en especial si s'estableix una comparació amb la delimitació dels partits judicials de Catalunya: es repeteix la preocupació per

l'increment de la despesa pública que podria generar una nova divisió territorial; els arguments expressats per diverses poblacions a l'hora de reivindicar esdevenir cap de comarca o demanar un canvi d'adscripció són força semblants als esgrimits en fer-se la delimitació dels partits judicials; i roman la idea de preservar l'equilibri demogràfic de les demarcacions. La diferència principal rau en la manca de concreció dels objectius de l'encàrrec fet a la Ponència i la finalitat clara i palesa de la divisió judicial, que havia de servir per a l'administració de justícia de primera instància.

La Ponència treballà tenint molt present el mapa dels partits judicials, tot contrastant-lo amb els resultats de les enquestes trameses als ajuntaments sobre la percepció popular de les comarques i les àrees d'atracció dels mercats. En aquest sentit, val a dir que les referències als partits judicials en les actes de la comissió són nombroses, fins al punt que hom pot arribar a pensar que l'objectiu dels ponents no era un altre que la reforma del mapa judicial.

La enquesta sobre la identificació comarcal i l'atracció dels mercats tramesa als ajuntaments per la Ponència, proporcionà als ponents un nombre elevat i heterogeni de demarcacions, molt allunyat de la trentena de comarques que hom pretenia de delimitar.

Pel que fa a les cent divuit comarques populars, val a dir que la ponència n'obvià la gran majoria en proposar la seva divisió comarcal. Només es donaren coincidències en els casos de la Val d'Aran, la Cerdanya, la Terra Alta, el Maresme, l'Alt i Baix Empordà i el Baix Llobregat. La resta de comarques oficials eren el resultat d'aplegar diverses comarques populars: el Ripollès era la unió d'aquesta contrada popular amb les valls de Ribes i Camprodon; la Noguera incloïa les comarques populars de Ponts, Artesa de Segre, Balaguer, la Vall d'Àger, la Conca de Meià i diversos sectors del Segrià, de l'Urgell Mitjà i de la Ribera de Sió; etc.

Pel que fa als vuitanta-set mercats considerats, n'hi havia que irradiaven llur influència per una àrea molt extensa (Reus, Lleida o Vic), mentre que d'altres tenien un àmbit ben reduït (Artesa de Segre, Calaf, Torroella de Montgrí o Sant Celoni). De les comarques de 1936, només la Val d'Aran coincidia exactament amb l'àrea d'atracció de la seva capital. Totes les capitals de comarca i caps de partit judicial eren centres de mercat, però ben sovint no eren els únics del seu districte, perquè la realitat mercadera era molt més complexa que la reflectida pel model territorial heretat del partit judicial.

La utilització del model de partit judicial en el procés de comarcalització, suposà la marginació administrativa de nombroses viles amb més o menys activitat mercadera i, per tant, amb un paper gens negligible de vertebració del territori, com és el cas d'Agramunt, Besalú, Blanes, Camprodon, Cardona, Moià, la Pobla de Segur, Sant Celoni, Torroella de Montgrí o Ulldecona.

Pel que fa referència a la discordança de les comarques amb les províncies, cal ressaltar que, a excepció feta de la Cerdanya, només nou municipis foren adscrits a comarques la capital de les quals estava situada en una altra província. Això permet concloure que les comarques, tret de la Cerdanya, encaixen força amb les províncies decretades per Francisco Javier de Burgos.

Com a conclusió, cal remarcar, per una banda, la introducció de les superdemarcacions constituïdes per l'agrupament de comarques en regions, fins aleshores el·ludides sistemàticament, a causa de llur semblança amb les províncies, i, per l'altra, l'evident similitud entre les comarques proposades i els partits judicials de 1908 (vegi's quadre 2.6). Per totes dues raons, un pot considerar els treballs de la Ponència com una clara ruptura amb la tradició comarcalista anterior. O el que bé a ser el mateix, la divisió comarcal de la Ponència constitueix l'acceptació del model territorial de la primera meitat del segle XIX.

Quadre 2.6

Similitud entre les comarques de 1936 i els partits judicials de 1908. Percentatge de municipis de les comarques que ja pertanyien al partit judicial de la mateixa capitalitat (llevat de les notes)

Baix Ebre	100%	Selva	92%
Baix Penedès	100%	Pallars Jussà	91%
Garraf (1)	100%	Alt Empordà (4)	90%
Garrotxa (4)	100%	Noguera	90%
Maresme (2)	100%	Osona	90%
Priorat	100%	Alt Urgell	87,5%
Solsonès	100%	Ripollès (5)	87,5%
Terra Alta	100%	Segarra	85%
Val d'Aran (1)	100%	Baix Empordà	84%
Anoia	97%	Vallès Oriental	81%
Bages	97%	Alt Camp	74%
Berguedà	97%	Baix Camp	59%
Pallars Sobirà	97%	Barcelonès	57%
Alt Penedès	96%	Tarragonès	50%
Conca de Barberà	96%		
Garrigues	96%	Cerdanya (6)	
Gironès (4)	96%	Montsià (6)	
Vallès Occidental (3)	96%	Ribera d'Ebre (6)	
Baix Llobregat	93%	Urgell (6)	
Segrià	93%		

(1) La coincidència de límits és absoluta.

(2) S'inclouen els partits de Mataró i Arenys de Mar.

(3) S'inclouen els partits de Sabadell i Terrassa.

(4) No es consideren les rectificacions posteriors (Vilaür i Dosquers)

(5) Tot i que la capital era Puigcerdà, bona part del partit corresponia al Ripollès.

(6) De nova creació.

2.5 FRANQUISME I TERRITORI (1939-1975)

2.5.1 EL "RETORN" DE LES PROVÍNCIES

Els Plans Provincials

Amb la instauració del règim franquista a Catalunya, s'anul·là tot el que havia fet la Generalitat en matèria territorial. Tornaren les províncies, si és que aquestes havien deixat mai d'existir, i en reaparequeren les figures dels governadors civils, amb un poder considerable, ja que se'ls atorgà el control directe de l'administració local: diputacions i ajuntaments eren supervisats en tot moment pel governador civil de la província. La província, per tant, esdevenia una eina territorial clau del règim franquista.

Els primers anys de la Dictadura franquista -els més foscos- passaren a la història de l'administració local com els més confosos de la planificació territorial, durant els quals els vencedors de la Guerra Civil intentaren treure el màxim de profit de la seva condició. El 1948, any en què entrà en vigor la Llei de Bases de Règim Local,¹⁰⁹ els ajuntaments passaren a

¹⁰⁹ La Llei de Bases de Règim Local, dictada el 1945, però que entrà en vigència tres anys després, esdevingué la carcassa de l'Administració Local franquista. El seu funcionament a base de terços corporatius, alguns dels quals podien ser escollits per sufragi, intentava emmascarar el caràcter

ser regits per un sistema de comissions gestores, integrades sobretot per les classes dirigents del país, sempre addictes al nou règim, i per simpatitzants i militants falangistes. Les contínues renovacions d'aquestes comissions, a causa del seu mal funcionament, expliquen prou bé la tasca que dugueren a terme.

Malgrat la Llei de Bases, de 1948 a 1959, el caos i la submissió del territori a uns determinats interessos foren les constants de la vida local catalana. De fet, aquestes constants no desaparegueren mai fins la fi de la Dictadura, però, a partir del Pla d'Estabilització de 1959,¹¹⁰ hagueren de prendre carta legal. Fou aleshores que el règim s'obrí al capitalisme europeu i adaptà les seves característiques a les peculiaritats polítiques del país. Hom començà a parlar llavors de planificació.

Poques vegades l'administració prengué com a marc de referència la regió. Només al II Plan de Desarrollo (paràgraf 15 i següents de l'apartat 7 de la segona part), es diu que "Las provincias españolas individualmente consideradas tienen un ámbito demasiado reducido para ser objeto de una programación específica". Malgrat aquesta declaració de principis, la regió mai no es tingué en compte. El mateix passà al III Plan.

La tradició regional espanyola es debatia entre els partidaris de la regió natural i els de la regió històrica. En base a diferents criteris, es feren llavors diverses divisions regionals d'Espanya.¹¹¹ En bona part, hi aparegué el conjunt del territori català com una unitat regional. Algunes divisions

dictatorial dels ajuntaments. La realitat fou que aquests sempre foren controlats pels governadors civils.

¹¹⁰El Pla fou aprovat pel Decret-Llei 10/1959 "de Nueva Ordenación Económica", després de ser estudiat per la Organització Europea de Cooperació Econòmica i pel Fons Monetari Internacional, els quals li donaren suport financer. Els objectius foren: una major integració amb altres economies i un desenvolupament econòmic equilibrat.

¹¹¹ Un recull sobre les divisions que es feren en aquest període es troba a AZAOLA, J.M. de (1972), *Vasconia y su destino. I La Regionalización de España*. Ediciones de la Revista de Occidente, Madrid.

territorials, com la de FOESSA (informe sociològic de la realitat espanyola, fet el 1966 i revisat el 1970), separaven la província de Barcelona de la resta de Catalunya, per tal de tendir a una major homogeneïtzació del territori, i unes quantes, sobretot les que prenen com a base la regió natural, desvinculaven la província de Lleida de la resta de Catalunya. Aquestes darreres, per la seva incidència directa sobre la concepció del territori, seran analitzades més endavant.

Dit això, no ha d'estranyar que les províncies fossin una de les peces bàsiques de l'administració franquista i que, per tant, es planifiqués a partir dels ens provincials. El 1949-1950, aparegué el *Plan de Ordenación Económico-Social de la provincia de Lérida*, que recollia l'heterogeneïtat de la província i presentava una divisió en comarques, les quals no es justificaven ni se'ls atribuïa cap funció específica.¹¹² Si bé les tretze comarques en què es dividia la província diferien de les onze de la Ponència, la realitat fou que la tradició comarcalista també es reflectí en els estudis franquistes.

Ja a les darreries del franquisme, el 1972, l'Organización Sindical de Lleida féu un estudi de desenvolupament econòmic de la província, on reaparegué una divisió comarcal. Aquest cop, però, es parlava de quinze comarques o zones homogènies. El Pont de Suert, la Pobla de Segur, Agramunt, Mollerussa i Ollana s'afegiren a la llista tradicional de poblacions amb una àrea d'influència remarcable dins del territori de la província de Lleida. El mateix que succeí amb el Pla Provincial, aquestes comarques tampoc no foren justificades sota cap concepte.

D'una rigorositat superior fou el Pla Provincial de Barcelona de 1959, la gestació del qual s'inicià el 1945 amb la creació de la Comisión Superior de Ordenación Provincial de Barcelona, que tingué com a objectiu redactar un pla general per a la província

¹¹² LLUCH, Enric i NEL·LO, Oriol, curadors, (1984), *El Debat de la Divisió territorial de Catalunya. Edició d'estudis, propostes i documents (1939-1983)*, Barcelona, Diputació de Barcelona, pàg. XXIX.

de Barcelona. Es tractava d'una de les primeres realitzacions del Ministerio de la Vivienda, acabat de crear. L'arquitecte tarragoní Manuel Baldrich fou el director de l'equip de tècnics que elaborà aquest pla, entre els quals es trobaven destacades figures del pensament territorial del moment com Manuel Ribas Piera, Josep Maria Puchades i Salvador Llobet, que enllaçaven amb la tradició d'ordenació del territori que ja tenia Catalunya. Les idees bàsiques de Baldrich¹¹³ es trobaven en la base d'aquest pla: la preocupació pel gran creixement de les ciutats i pel trencament de l'harmonia i l'equilibri existents a les regions europees abans de la industrialització, del qual no s'escapava la província de Barcelona, feia que el pla presentés una oposició entre la Gran Barcelona i la resta del territori provincial. Es proposava, consegüentment, un desenvolupament equilibrat de la província.

Baldrich creia que els municipis tot sols no podien fer front al paper cada cop més poderós de Barcelona. Per això, proposava que "en el plano de lo nacional y regional, la unidad urbanística no podrá ser el municipio; la vida impone en todo momento la cooperación entre municipios; es necesario elegir una unidad mayor con base suficiente para desarrollar sobre ella un programa urbanístico".¹¹⁴ La unitat que ell creia convenient era la comarca i, curiosament, en el Pla Provincial, les comarques que es delimitaven per a la província de Barcelona eren les mateixes que les de la Ponència. Es donava, doncs, la paradoxa que un estudi fet sota els auspicis d'un organisme franquista fes servir una divisió comarcal que havia estat suspesa i perseguida pel mateix règim.

Segons el Pla de 1959, a part de la Gran Barcelona, la jerarquia urbana era completada per onze centres principals (Vilanova i la

¹¹³ La comunicació presentada amb el títol "Ante el crecimiento desmesurado de los aglomerados urbanos, la ciudad-comarca", en el XXI Congrés Internacional d'Arquitectura i Habitatge, celebrat a Lisboa el 1952, resumeix les principals idees de l'autor.

¹¹⁴ BALDRICH (1952), pàg. 12.

Geltrú, Vilafranca del Penedès, Igualada, Martorell, Terrassa, Sabadell, Manresa, Berga, Vic, Granollers i Mataró) i onze nuclis secundaris (Guardiola de Berguedà, Cardona, Sallent, Prats de Lluçanès, Torelló, Manlleu, Calaf, Mollet del Vallès, Sant Celoni, Malgrat de Mar i Arenys de Mar). Una de les nombroses crítiques que rebé fou que la jerarquia urbana que servia de base a l'estructura comarcal presentada, feia temps que havia deixat de funcionar. Les ciutats mitjanes, i no cal dir els centres secundaris, eren incapaçs d'absorbir la població de la seva àrea d'influència, que anava directament a engrossir la metròpoli, la qual, per altra banda, anava estenent-se cada cop més pel territori. Altres crítiques foren: la contradicció en què entrava amb el Pla Comarcal de 1953, l'altre gran pla del moment, que propugnava un fort creixement de Barcelona; el fet d'oposar camp a ciutat, quan en realitat el que s'esdevenia era una complementarietat; i, sobretot, la visió parcial del país que s'oferia, ja que no es podia aïllar la Gran Barcelona de la resta de la província i, encara menys, de la resta de Catalunya.

La visió negativa del procés d'urbanització que desprenia el Pla ha fet que alguns autors l'hagin inscrit dins dels corrents tradicionalistes del pensament territorial.¹¹⁵ Per altra banda, cal dir que els objectius que assenyalava -desenvolupament comarcal, millora de l'hàbitat, protecció del patrimoni i del paisatge...- no s'aconseguien mai, a causa de la ineficàcia dels organismes que havien de portar el Pla a la pràctica i del propi caràcter dictatorial de l'administració. Com s'ha dit diverses vegades, tot quedà en una bella col·lecció de bons propòsits.

¹¹⁵ CASASSAS, Ll. (1987) "Barcelona: Anàlisi històrica del règim municipal", Documents de treball per a la Carta municipal. Quadern 3, Barcelona, Ajuntament de Barcelona.

El neoprovincialisme

Conforme avançava el franquisme, s'anava evidenciant, cada cop més, el mal funcionament de les administracions municipal i provincial i les corrupteles que patien. Els canvis que s'havien produït a l'Estat espanyol -urbanització, gran creixement de les àrees metropolitanes i el seu reconeixement, millores en el sistema de transports, noves infraestructures- feien trontollar la pròpia estructura de l'Estat. Fins i tot, des del mateix règim, sorgien veus que reclamaven una nova orientació de la política municipal i provincial. La figura del governador civil actuava de forma totalment deslligada de la província. A finals dels cinquanta, hi hagué un intent d'establir un fort lligam entre la institució municipal i la provincial. Així per exemple, en la Llei de presupostos del 26 de desembre de 1957, el governador civil recuperà el paper gestor de serveis de la província, que fins aleshores detentaven les diputacions i les delegacions ministerials. A més, el decret del 10 d'octubre de 1958, conegut com a Decret de governadors civils, féu que les delegacions perifèriques de l'Estat quedessin subordinades al governador.

Paral·lelament, des del mateix Movimiento Nacional,¹¹⁶ es reclamava la promoció del municipi i de la província, fent-se ressò de les crítiques que s'anaven rebent. Es deia que la província no podia desaparèixer, tot i que no es podia bandejar l'existència d'unitats superiors (regions, confederacions hidrogràfiques, departaments marítims...) i de comarques. En aquest sentit, es lloà, des del més profund del règim franquista, la celebració de la "I Asamblea Comarcal de Impulso y Coordinación", que es féu a la Bisbal d'Empordà, amb presència de 25 batlles de la comarca.

¹¹⁶ DD.AA. (1967) *Promoción del municipio y de la provincia Madrid*, Ediciones del Movimiento.

Sent així les coses, aparegué en medis juristes un corrent partidari de l'enfortiment de les diputacions i de buidar de contingut administratiu el govern civil. Es tractava del neoprovincialisme que propugnava el desenvolupament de la província o la provincialització del règim local espanyol. El màxim representant d'aquesta branca fou Eduardo García de Enterría.¹¹⁷ L'enfortiment del poder provincial, però, es proposava en detriment dels municipis. Malgrat tot, el franquisme continuà minvant el poder de les diputacions i engrandint la figura del governador. El neoprovincialisme havia servit de poca cosa, però havia posat de relleu la marginació en què es trobaven les províncies per part de l'administració franquista.

Els intents de despersonalització de Catalunya: els casos de Tortosa i de la província de Lleida

L'avversió que el règim franquista tenia cap al catalanisme és un fet prou conegut que no sorprèn ningú. Per tant, qualsevol corrent d'opinió que qüestionés la unitat del territori català era ben rebut per part dels addictes al règim i, encara millor, si aquest sorgia des de Catalunya mateix. Per això, directament o indirecta, conscientment o inconscient, la veritat fou que, des de l'administració, s'afavoriren tots els localismes que podien anar contra la consciència de catalanitat. On més es creia que podien triomfar aquests particularismes era a Tortosa i Lleida, car alguns ja hi tenien una certa tradició. El tortosinisme i el cas més complex de Lleida esdevingueren intents de justificar unes unitats territorials a la perifèria de Catalunya, desvinculades de la resta de l'espai català.

El tortosinisme -"ni catalans, ni valencians: tortosins"- arrenca dels anys de la dictadura de Primo de Rivera, quan el

¹¹⁷ GARCÍA DE ENTERRÍA, E. (1961) *La administración española* Madrid, Alianza.

cacic local Joaquim Bau i Nolla, entusiata admirador del dictador, fundà el periòdic *La Unión Patriótica*, des del qual es llençaren consignes a favor de la creació de la província de Tortosa. La idea quallà entre els sectors més reaccionaris i caciquistes de la ciutat del Baix Ebre i els serví per oposar-se als moviments catalanistes, cada cop més forts. El bauisme sobrevisqué a la Dictadura de Primo de Rivera i continuà en temps de la II República. En les eleccions de 1936, Joaquim Bau fou l'únic diputat català monàrquic. Amb un passat així, no és d'estranyar la seva ràpida vinculació a la rebel·lió franquista.

Amb Franco al poder, arribà a ser president del Consell d'Estat, de 1965 fins a 1973, i continuà fomentant el tortosinisme, des de *La Voz del Bajo Ebro*, publicació que nasqué l'any 1957. Emparant-se amb les institucions franquistes, no deixà mai de defensar el sentiment reaccionari i anticatalà de certs fragments de les classes dirigents tortosines. Malgrat el gran interès que l'administració demostrà a fomentar aquest sentiment diferenciat, el tortosinisme fracassà relativament, perquè mai no arribà a superar l'àmbit del municipi de Tortosa i perquè no fou capaç d'aglutinar les terres del voltant.

Tot i així, la idea d'unes terres, al sector meridional de Catalunya, amb una personalitat definida i vertebrades pel riu Ebre, anà configurant-se als darrers temps del franquisme, qui sap si com herència indirecta del tortosinisme o com una manera de desvincular-se'n. En altres paraules, hom pot parlar d'una reconversió cap a la democràcia del particularisme tortosí, sota el concepte de "Terres de l'Ebre".¹¹⁸ Malgrat depassar el període estudiat en aquest capítol, cal ressaltar que, el desembre de 1978, el govern de la Generalitat Provisional, presidit per Josep Tarradellas, promulgà un decret que creava el Consell Intercomarcal de les Terres de l'Ebre, consell que entrà tot seguit en una crisi, que culminà el 1983, quan la comarca de la Ribera d'Ebre manifestà la seva voluntat de sortir-ne. El

¹¹⁸ El concepte "Terres de l'Ebre" arrenca de la novel·la homònima de l'escriptor montsianenc Sebastià Juan i Arbó, publicada el 1932.

reconeixement específic d'aquesta part del territori català no deixa de ser significatiu i mostra la influència que certs sectors socials tenen o poden tenir sobre les administracions, no només en temps de dictadures sinó també en temps de democràcia i autonomia.

El cas de Lleida fou més complex, car es manifestà en dues vessants: la que es coneix per "leridanismo", que no era altra cosa que una versió ponentina del tortosinisme, i el subtil intent, per part d'organismes oficials, de desvincular la província de Lleida de la resta de terres catalanes i situar-la en una imaginària regió de l'Ebre.

El "leridanismo" pretenia demostrar que Lleida era una realitat deslligada des de sempre de Barcelona i de la Catalunya marítima i que havia tingut una personalitat diferenciada com a entitat geogràfica i política. Aquest moviment quedà prou reflectit en l'obra d'Antonio Hernández Palmés, que afirmava que "ni catalana ni aragonesa, Lérida es leridana".¹¹⁹ De totes maneres, els mots que segueixen denoten clarament per on anava la ideologia de l'autor i del "leridanismo": "Lérida es leridana, aunque legalmente haya sido incorporada a la región catalana. Lérida y toda su región natural forma parte de esta comunidad de destino en lo universal que es España, y por encima de nuestra idiosincracia particular, los leridanos nos sentimos españoles".¹²⁰

L'intent de crear un estat d'ànim favorable a la inclusió de Lleida en una hipotètica regió de l'Ebre, que coincidia a trets generals amb la regió natural de la Depressió de l'Ebre, provenia de l'administració pública de les darreries dels cinquanta i principis dels seixanta. Es tractava d'una intel·ligent maniobra que tenia com a finalitat desmembrar les dues comunitats amb més personalitat històrica de l'Estat:

¹¹⁹ HERNÁNDEZ PALMÉS, A. (1963) *Lérida entre Aragón y Cataluña, en la geografía y en la historia*. Lleida, Instituto de Estudios Ilerdenses, CSIC.

¹²⁰ HERNÁNDEZ PALMÉS, A. (1963), pàg. 19.

Catalunya i el País Basc. A aquesta darrera, se li desvinculaven les províncies de Navarra i Àlaba.

Si bé ja existia una certa tradició en els estudis regionals, de reconèixer una regió de l'Ebre on era inclosa la província de Lleida -cal recordar, per exemple, que l'anuari de l'Instituto Nacional de Estadística contenia una divisió en regions naturals, que es mantingué fins el 1970, on Lleida es trobava immersa en la regió de la vall de l'Ebre i on contradictòriament no hi havia Àlaba-, la idea es recuperà en els àmbits educatius, on aparegueren llibres de text amb l'esmentada regió de l'Ebre.

La situació esdevingué més alarmant quan les divisions regionals fetes sota un prisma econòmic i sota els auspicis de l'administració presentaven la regió de Lleida a part de la resta de Catalunya. Entre aquestes divisions, cal ressaltar la feta el 1960 per l'Instituto de Estudios Agrosociales, després d'un encàrrec fet per l'Organització de l'Alimentació i de l'Agricultura de les Nacions Unides; la del mateix any, realitzada per la Organización Sindical, que, en canvi, incorporava les illes Balears a la resta de Catalunya; la de 1965, coneguda com a Pla CCB (Comunicación Cristiana de Bienes), sota iniciativa de Càritas Cristiana; també, la de 1965, una nova proposició per part de la Organización Sindical, ara excloent-hi les Balears; la del Gabinete Técnico de l'antic Consejo Económico Sindical Nacional, feta el 1966, on, basant-se en el percentatge d'actius sobre la població total, en la densitat demogràfica i la renda per habitant, apareixia la regió del "Bajo Ebro", integrada per les tres províncies aragoneses i la de Lleida;¹²¹ i, finalment, la divisió proposada per l'economista Alfonso García Barbancho a *Las migraciones interiores españolas*, obra publicada per l'Instituto de Desarrollo Económico, el 1967. Aquest autor anava encara més

¹²¹ Aquests mateixos criteris havia seguit anteriorment l'economista Juan Plaza Prieto en el seu estudi *Regiones económicas españolas*, editat per l'Instituto Nacional de Industria, el 1964. Els resultats, en canvi, foren lleugerament diferents. En l'obra de Plaza Prieto, apareix la regió "Pirineos" integrada per les províncies d'Osca i Lleida.

lluny, car afirmava que les regions històriques no sempre tenien una base real i, encara més, ni una base sentida pels seus habitants.

Davant aquest panorama, la reacció no es féu esperar i, dins l'escàs marge de maniobra que permetia la dictadura franquista, s'inicià la protesta. El rebombori creat a les mateixes terres de Lleida fou tan gran que la pròpia Diputació Provincial de Lleida hagué de calmar els ànims, tot assegurant, el 30 de novembre de 1966, que els rumors sobre una possible segregació de la província de la resta de Catalunya no tenien fonament.

Una de les institucions que ajudà molt a la creació d'un corrent d'opinió contrari a la segregació de les terres lleidatanes fou la Societat Catalana de Geografia. Aquesta institució científica mantenia estretes relacions amb el Centre Comarcal Lleidatà de Barcelona, ja que a la seva seu se celebraren les primeres sessions de la Societat Catalana de Geografia fora de la clandestinitat. Així, doncs, no és d'estranyar que ambdues institucions organitzessin, el curs acadèmic 1966-1967, un cicle de conferències sota el títol "Lleida és part integrant de la Catalunya estricta". Les sessions tingueren lloc a l'aula magna del Consejo Superior de Investigaciones Científicas i foren un èxit. Entre els conferenciants hi hagué Lluís Solé i Sabarís, Josep Iglésies, Pierre Deffontaines, Josep M. Muntaner i Josep de C. Serra i Ràfols, llavors president de la Societat.¹²² Aquell mateix curs, Serra i Ràfols envià un escrit al Director General d'Ensenyament Mitjà, on demanà una modificació de la presentació de les regions espanyoles en els programes d'ensenyament.

¹²² Aquestes conferències foren publicades pel Centre Comarcal Lleidatà i l'editorial Pòrtic amb el títol *Les terres de Lleida en la geografia, en l'economia i en la cultura catalana*.

2.5.2 DIFERENTS CONCEPCIONS DE COMARCA

La comarca als organismes franquistes: l'àrea metropolitana de Barcelona

Malgrat que el municipi i la província fossin peces fonamentals de l'administració sorgida el 1939, els organismes oficials contemplaren d'altres entitats intermèdies, que sovint foren designades amb el nom de comarca. Així, des de la pròpia administració i des d'institucions afins, es feren treballs sobre el territori, en què la comarca tenia un paper destacat. De tots ells, cal remarcar, per la seva importància, el Pla Comarcal del 1953, que afectava Barcelona i la seva àrea d'influència immediata.

Sobre el Pla Comarcal s'ha escrit molt i és tema obligat de qualsevol estudi sobre l'evolució de Barcelona i Catalunya en el període que és objecte d'atenció en aquest capítol. El Pla Comarcal fou important en dos sentits: per una banda, reconegué el fet metropolità de Barcelona, que, tot i les disposicions dictades per a Madrid el 1944 i per als anomenats Gran Bilbao i Gran València el 1946, passà a ser contemplat com el primer pla metropolità d'Espanya; per altra banda, fou la primera vegada que l'àrea de Barcelona rebé una ratificació legal. Des d'aquest moment, l'àrea metropolitana de Barcelona fou una realitat que mai no deixaria de ser tinguda en compte a l'hora de fer qualsevol estudi del territori català.

La gènesi del Pla Comarcal es troba al Decret de 5 de desembre de 1947, en el qual s'encarregava a l'Ajuntament de Barcelona l'elaboració d'un pla urbanístic que havia d'abastar Barcelona i els 26 municipis de la seva àrea més immediata (mapa 2.18). Amb

aquest encàrrec, l'administració reconeixia que s'estaven produint uns forts canvis en el territori i, d'alguna manera, s'enllaçava amb la tradició de planificació anterior a la Guerra de 1936-39.

L'estudi es materialitzà en la Llei de 3 de desembre de 1953 sobre ordenació urbana de Barcelona i la seva comarca. La Comisión de Urbanismo de Barcelona, formada pel governador civil i els 27 alcaldes de la comarca, fou l'encarregada de vetllar pel compliment del projecte. A diferència del que s'havia disposat per al municipi de Madrid, s'evità que Barcelona s'annexionés els altres municipis, tot i que se li n'atorgava un paper director.

De totes maneres, el Pla fou un fracàs. Havia arribat massa tard, quan ja la situació era molt greu. A més, la veritable àrea de Barcelona abastava molts més municipis dels que contemplava el Pla. El fet que la gestió del Pla quedés en mans dels diferents municipis, els quals no pogueren fer front a les pressions dels propietaris i dels especuladors, a causa de la manca de recursos i d'autonomia político-administrativa, provocà que es fessin nombrosos plans parcials que desvirtuaren el projecte inicial, trencant-se així la concepció global que es tenia de l'àrea metropolitana. Les modificacions fetes pels plans parcials feren que hi hagués més sòl destinat a habitatge, indústria i vies de comunicació que el que es preveia al Pla Comarcal. Contràriament, l'espai destinat a zones de lleure i a grans equipaments anava desapareixent paulatinament.

Vint anys després de l'aparició jurídica de la Comarca del 1953, havien desaparegut 1.294 ha de les zones verdes assenyalades en el Pla: 463 per canvis de qualificació mitjançant els plans parcials i 831 per ocupacions indegudes. Només al municipi de Barcelona, de 41 plans parcials que s'hi feren, 25 implicaven un canvi de qualificació. El canvi de qualificació del solar del camp de futbol de les Corts, que passà de zona de lleure a eixample intensiu i on una immobiliària construí 1.100 habitatges; el parc de la Vall d'Hebron on s'edificaren 1.152

habitatges, malgrat l'autorització denegada pel Consell de Ministres; la destrucció de nombrosos edificis que tenien un gran valor arquitectònic i històric; l'acumulació d'habitatges sobre terrenys amb forts pendents (Ciutat Meridiana) o damunt de sòls inestables d'origen deltaic (Besòs) són només uns quants exemples que revelen la inoperància del Pla del 1953.

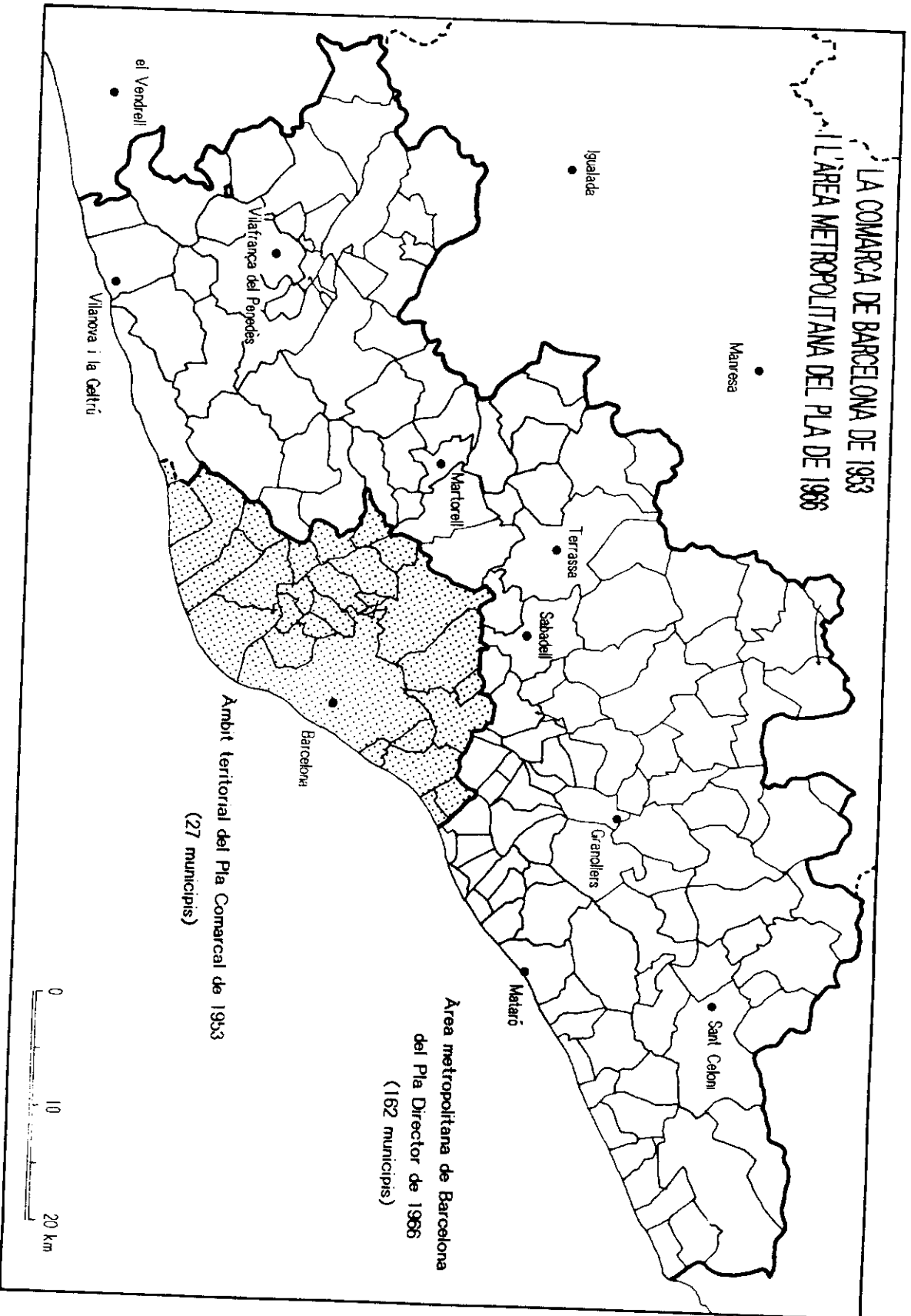
Per això, no ha d'estranyar que aquest període fos batejat amb el nom dels "vint anys que van fer -desfer- la comarca de Barcelona".¹²³ Tot i així, l'àrea dels 27 municipis que delimitava el Pla va arrelar i va tenir una continuïtat en el temps.

El desgavell en què es trobava l'àrea de Barcelona propicià que el 1963 es demanés una revisió del Pla, molt abans que passessin els quinze anys previstos per fer-la. En aquest ordre de coses, la Dirección General de Urbanismo encarregà a la Comissió d'Urbanisme de Barcelona la confecció d'un Pla Director de l'Àrea Metropolitana de Barcelona. L'equip de tècnics encarregats de l'estudi,¹²⁴ conscients que l'àmbit de 1953 ja havia estat superat de feia temps, prengué com a marc d'estudi les terres que anaven des del Penedès, al límit de la província de Tarragona, fins al Montseny, al límit de la de Girona, i des del Garraf al Maresme. L'àrea metropolitana de Barcelona passava, així, a tenir 3.297 km², 162 municipis i una població, el 1968, de 3.386.789 habitants (mapa 2.18).

¹²³ Amb aquest títol J. FABRE i J.M. HUERTAS feren un article a *L'Avenç*, núm. 88, el desembre 1985.

¹²⁴ L'equip fou dirigit per l'arquitecte Josep M. Ros i Vila i hi participaren, entre d'altres, Josep Soteras i Manuel Baldrich, antics directors del Plans Comarcal i Provincial, respectivament, Ribas Piera, Serratosa, Puchades, Solà-Morales, Ernest Lluch...

MAPA 2.18



El Pla diferenciava tres àrees: els 27 municipis de la comarca del 1953, 101 zones d'acció immediata i 34 d'acció diferida. Presentava, a més, uns principis i objectius fàcils de ser assumits per tothom. Com a principis, parlava de benestar econòmic, integració de la immigració, reconeixement del caràcter representatiu de la ciutat de Barcelona, aprofitament de les potencialitats de l'urbanisme, etc. Com a objectius establí l'acceptació del concepte ciutat, el policentrisme, la descongestió, l'equilibri, la preservació i la creació d'espais lliures.

Les crítiques al Pla se centraren en la manca d'un compromís amb la societat i d'una veritable política d'ordenació territorial, la inhibició del sector públic en molts casos, la manca d'uns organismes de decisió i de poder polític, el respecte a la iniciativa privada, la permissibilitat en el tema de l'especulació, el manteniment de l'estructura provincial, etc. També es criticà el fet de no contemplar unes altres àrees d'acció ulterior, on haurien de ser incloses les regions d'Igualada i Vic, com més va més unides amb la resta de l'àrea barcelonina.

Malgrat tot, dins el panorama gris que oferien els escassos estudis territorials que es feien a l'Estat, el Pla Director destacà per l'aclariment de termes i de conceptes que presentava. L'aprovació parcial del Pla a manera d'esquema director i la descordinació entre l'administració local i central provocaren, juntament amb altres motius, el cansament de la majoria dels tècnics que participaren en el Pla, els quals, veient-ne la inutilitat acabaren per dimitir.

El pes de les àrees metropolitanes en les economies dels països occidentals era tan fort que no és d'estranyar que fossin incloses en els plans de desenvolupament. Afirmacions com "cada región debe contar al menos con un Área Metropolitana, elemento innovador y el punto de partida de una cadena de subcentros

difusores que van vitalizando la región",¹²⁵ que hom troba en el III Plan de Desarrollo, mostren la importància que aquestes tenien per a les administracions.

Ja a les acaballes del franquisme, la mobilització ciutadana, les protestes dels veïns i la pugna d'interessos entre grups immobiliaris i grups industrials que es donaren a l'àrea metropolitana de Barcelona començaren a preocupar l'administració estatal, que mirava amb por tot aquest ampli mostrari de reivindicacions populars. A resultes d'això, es produïren dos fets que tingueren una forta repercussió en el futur del territori: la substitució de José M^a de Porcioles per l'alcalde Enric Masó -un cert triomf dels interessos dels industrials davant dels de les immobiliàries- i l'arraconament definitiu del Pla Director de l'Àrea Metropolitana.

En canvi, el 24 d'agost de 1974, es creà l'Entitat Municipal Metropolitana de Barcelona (EMMB), que tornà a la demarcació absurda de la Comarca del 1953, quan ja feia molt de temps que aquest àmbit havia estat superat amb escreix. La por que el govern tenia a una entitat administrativa que pogués aplegar tants ciutadans sota la seva jurisdicció, fou el motiu principal pel qual es tornà a aquella demarcació. Per altra banda, també es temé de crear un contrapoder a l'administració estatal, cosa que féu que no hi hagués voluntat de descentralització -no shi traspassaren competències del poder central- i que, per tant, l'Entitat passés a tenir un caràcter municipal. L'òrgan rector de l'EMMB fou la Corporació Metropolitana de Barcelona, amb competències que anaven des de la planificació a la prestació de serveis d'àmbit metropolità. La Corporació fou integrada pel Consell Metropolità, la Comissió administrativa i la Gerència. El Consell fou compost per representants dels municipis (10 per Barcelona, 2 per cada municipi superior a 100.000 habitants, i 4

¹²⁵ Cita extreta del llibre fet pel Círculo de Economía (1973) *Gestión o caos: el área metropolitana de Barcelona*, pàg. 84. Per altra banda, els estudis dels anys seixanta i setanta feren de les àrees metropolitanes objecte predilecte d'estudi.

en representació de la resta de consistoris) i de la Diputació Provincial.

Es preveia la possibilitat d'ampliar l'àmbit de l'Entitat, així com la creació de nous ens metropolitans a la província, cosa que esdevenia una contradicció i manifestava la decidida voluntat de no voler reconèixer la veritable àrea de Barcelona. Prova d'això fou que el programa de creació de noves àrees o d'ampliació no s'elaborà mai.

Una de les primeres realitzacions de l'Entitat fou l'elaboració d'un Pla General Metropolità, conegut amb el nom de Pla Comarcal de 1976, que acabava definitivament amb el de 1953. Fou un pla que aixecà molta polseguera i que s'aprovà en temps de l'alcalde Viola, enmig d'un descontent general, que no tan sols era palès entre les organitzacions populars ciutadanes sinó també entre els propietaris del sòl, els quals aconseguiren de reduir la relativa importància dels equipaments urbans d'aquest Pla. Amb l'adveniment de la democràcia, s'aplicaren retocs a la Llei que creà l'EMMB i s'aconseguí de donar-li un caire democràtic i representatiu.

La comarca als organismes franquistes: altres propostes comarcals

A partir del 1959, amb el Pla d'Estabilització i l'obertura de l'economia espanyola al capitalisme europeu, s'inicià a l'Estat una fase caracteritzada per una obsessió planificadora que acabaria cristal·litzant amb els Planes de Desarrollo. En aquest context, el 1961, en una reunió de governadors civils, es proposà la comarca com a àmbit administratiu. S'acordà fer un estudi per províncies on hi hagués una divisió en comarques, les quals podrien servir per a planificació.¹²⁶ Catalunya quedava

¹²⁶ L'estudi es publicà el 1965 a Madrid per part de la Secretarí General Técnica del Ministerio de la Gobernación, amb el títol *Las Provincias y sus comarcas. Estudio sobre delimitación comarcal en las provincias españolas.*

dividida en 39 comarques. Les de la província de Barcelona foren les que més s'assemblaven a les de la Ponència.

El III Plan de Desarrollo recollí, també, aquest esperit comarcal en defensar els caps de comarca per al desenvolupament regional. Malgrat tot, i com tot sovint passava a l'administració franquista, tant en un cas com en l'altre, la iniciativa quedà en el no-res.

On sí foren fructíferes les demarcacions comarcals, fou en l'àmbit de l'Organización Sindical Española (els famosos sindicats verticals del franquisme), que s'organitzà en comarques. En aquest marc, el Consejo Económico y Social de Catalunya encarregà, el 1973, a Pere Bordas, un estudi de divisió comarcal de Catalunya, que els havia de servir per estructurar-se territorialment. L'estudi de Pere Bordas -un comarcalista convençut- proposava una divisió en 44 comarques, que no afectava gens l'estructura provincial.¹²⁷ Tot i que ell afirmava en el seu estudi que sovint es feia ús de la divisió de la Ponència sense reconsiderar si el que era vàlid els anys trenta també ho era als setanta, la realitat fou que la seva proposta diferí poc de la de la Ponència: era idèntica pel que fa a la província de Tarragona, reconeixia la comarca del Lluçanès a la província de Barcelona i n'afegia dues a les províncies de Lleida -l'Alt Cardener i la Ribera de Segre- i de Girona -l'Alta i la Baixa Costa Brava.¹²⁸

¹²⁷ Així per exemple, per adequar el cas de la Cerdanya a la divisió provincial, es féu una partició entre la Baixa Cerdanya (la de la província de Lleida) i l'Alta Cerdanya (la de la província de Girona), partició que pot portar a interpretacions errònies, car geogràficament hom aplica el topònim Alta Cerdanya al sector de la comarca que pertany a l'Estat francès.

¹²⁸ Pere Bordas presentà una comunicació en l'Àmbit VIII del Congrés de Cultura Catalana amb el títol: "Aproximació a l'ordenació comarcal del territori", on explicava la seva proposta. El text es troba a LLUCH I NEL·LO (1984) pàg. 241 i a RIERA, PÀG., editora (1983), *La nova divisió territorial de Catalunya*. Bellaterra. Departament de Geografia, Universitat Autònoma de Barcelona.

Les comarques de la Ponència: una eina de resistència i d'afirmació nacional

Si bé els primers anys del franquisme foren d'una persecució implacable a l'obra de la Generalitat, la Divisió Comarcal feta per la Ponència no fou especialment objecte de les ires del règim. Fins i tot, els primers anys de postguerra, alguns geògrafs espanyols hagueren de reconèixer que el treball fet per la Ponència tenia una gran vàlua i que podia servir de pauta per a futurs treballs a la resta de l'Estat.¹²⁹

Segurament per ignorància o pensant que la idea d'una divisió en comarques aniria disolent-se en profit d'unes províncies que es presentaven com a inamovibles i consubstancials a l'administració, la realitat fou que el rigor metodològic amb què fou feta la divisió permeté que, fins i tot estudis fets sota la tutela governamental, presentessin les comarques de la Generalitat republicana.¹³⁰ Per altra banda, el geògraf valencià Josep Manuel Casas Torres estava fent en aquells moments, seguint la metodologia que s'havia emprat per a la divisió de la Ponència, estudis sobre mercats a l'Aragó (1945) i a Navarra (1948).

A més, la situació de l'oposició i de la cultura catalana en general era tan precària que la reivindicació d'unes comarques, que amb prou feines s'havien pogut divulgar, no significava una tasca prioritària. Tot i així, des de l'exili, Rovira i Virgili,

¹²⁹ Així, José Gavira escriví a la revista *Estudios Geográficos*, núm. 3, corresponent al 1941, el seu article "En pro de una división geográfico-administrativa de España", on deia que "en cierto modo, Cataluña quiso demostrar al resto de España cómo podrían remediarse los defectos de la división provincial, y poco después de declarada la última República española (que dio alas sin cuento al separatismo catalán), los geógrafos de la Generalitat trabajaron aprisa y redactaron un proyecto de nueva división territorial catalana. Hay que confesar, noblemente, que aparte de la dañada intención política y la desmembración del territorio nacional que significaba el proyecto, el trabajo, geográficamente hablando, es de gran valía, y lo citamos algo en detalle porque podría servir de pauta para intentar algo parecido en el resto de España".

¹³⁰ Vegi's el que s'ha ditabans sobre el Pla Provincial de Barcelona de 1959.

clamà perquè les comarques no desapareguessin, ja que serien les demarcacions territorials que s'imposarien quan la Generalitat retornés, segons ell, en un futur no gaire llunyà.¹³¹ Més interessant resultà el projecte de divisió regional en cinc comissaries que Rovira i Virgili proposà per tal de fer més operativa l'administració i que atorgà a Manresa la capitalitat d'una regió que agrupava les comarques del Bages, Berguedà, Solsonès i Anoia; pel que fa a Osona, la inscriví a la comissaria del Ter, amb capital a Girona, però admeté que també podria ser adscrita a la regió de Manresa.¹³²

A finals dels cinquanta, amb la relativa flexibilització del règim, la situació de les comarques de la Ponència patí alguns canvis. Així, les Assemblees Intercomarcals d'Estudiosos, que començaren a celebrar-se amb la reunió de Martorell i que tingueren com a finalitat fer unes sessions d'estudis, on es promovia la investigació local, serien una peça clau en la popularització de les comarques de la Ponència, car el seu àmbit d'estudi era pràcticament el mateix. Les primeres assemblees es desenvoluparen en un ambient de semiclandestinitat, però a mesura que cedia el control policial i paral·lelament a les reunions s'inauguraren alguns Centres d'Estudis Comarcals i d'altres organismes, que prengueren la comarca com a marc de referència.¹³³ Aquestes Assemblees Intercomarcals d'Estudiosos es vénen celebrant anualment des de 1950 fins ara -amb alguns parèntesis els primers anys, el més llarg de 1955 a 1959.

Una obra cabdal en la difusió de la Divisió de la Ponència fou la *Geografia de Catalunya* de l'editorial AEDOS, que començà a aparèixer en fascicles el 1958 i que prengué com a base les comarques de la Generalitat republicana. Malgrat tot, quan es

¹³¹ LLUCH i NEL·LO (1984), pàg. 3-32.

¹³² Vegi's el mapa presentat per LLUCH i NEL·LO (1984), pàg. 31.

¹³³ En aquest sentit, hi jugà un paper destacat el Centre d'Estudis Comarcals d'Igualada, que fou fundat el 1947, ja que fou un dels organitzadors i impulsors de la primera assemblea, el 1950.

justificava el per què d'aquestes comarques i no unes altres, es parlava d'una situació provisional, tant pel que fa a la nomenclatura com a les delimitacions. Es deia, també, que només uns estudis ben fets podrien ser la base per fer una crítica a la divisió adoptada i fer-ne una de nova, amb criteris estrictament geogràfics.¹³⁴ Cal afegir que alguns dels redactors de l'obra -com René Perrin, autor de les monografies corresponents de l'Urgell, Garrigues i Segrià- observaren que la Catalunya dels anys seixanta havia variat molt respecte els anys trenta. Segons Perrin, a les terres de Ponent -regió de què era especialista-, la Divisió de la Ponència ja no responia a la realitat, perquè la comarca corresponia a una economia de base agrària, ancorada al segle XVIII; segons el mateix autor, només es podia parlar de comarca al Pirineu.

Com que es tracta pràcticament de la primera geografia de Catalunya feta després de la guerra i fou escrita pels millors especialistes del moment, dirigits per Lluís Solé i Sabarís, fet que en garantia un gran rigor científic, no és d'estranyar que la *Geografia de Catalunya* fos una peça cabdal en la popularització d'aquestes comarques.¹³⁵ Els mapes comarcals que hi apareixen es reproduïren, sobretot, en els àmbits catalanistes i de resistència.

A la difusió del fet comarcal, hi col.laboraren també la majoria d'organismes i publicacions la finalitat dels quals era la normalització de la cultura catalana. Entre d'altres, cal destacar l'obra d'Òmnium Cultural, que a partir dels setanta obrí una vintena de delegacions a diferents capitals comarcals, els mapes editats per Joan Ballester i Canals i, sobretot, la revista *Serra d'Or*, que dedicà molta atenció a la geografia de Catalunya, als problemes comarcals i a l'urbanisme.

¹³⁴ SOLÉ I SABARÍS, Ll., director, (1964) *Geografia de Catalunya Vol.II* Barcelona, AEDOS, pàg. 18-21.

¹³⁵ El 1986, Casas Torres manifestà que la *Geografia de Catalunya* de l'AEDOS era encara la millor geografia regional de la Península. CASAS TORRES (1986), "Memoria del maestro", a *Treballs de la Societat Catalana de Geografia*, 7-8, Barcelona.

La comarca com a objecte d'estudi

Després de la Guerra Civil, la tradició de l'escola regional francesa, iniciada a Catalunya durant el segon i tercer decenni del segle XX, continuà en els estudis geogràfics. Per això, no és d'estranyar que la regió i, sobretot, la comarca fossin objecte primordial d'atenció. En aquell moment, però, hi hagué importants canvis metodològics, perquè la majoria d'autors ja havien rebut una formació universitària.

Una reminiscència de la fase anterior al conflicte bèl·lic, però, la constituí *Les terres catalanes* (1954) de Pere Blasi, on es presentava una nova divisió en comarques de Catalunya, amb finalitat purament divulgativa i que sobtava pel fet de ser proposada per un membre de la Ponència. *Les terres catalanes* segueix la línia de la Ponència, però reconeix comarques d'àmbit més reduït, com és ara el Lluçanès, el Moianès o la de Banyoles, o bé n'agrupa d'altres, com és ara la comarca de Tortosa, la de Lleida, la de Girona i la de Gandeses, entre d'altres.

Tornant als estudis comarcals realitzats a partir dels quaranta, cal dir que aquests constituïen un dels temes predilectes de la ciència geogràfica del moment. Les monografies sobre el Montseny (1944), de Salvador Llobet, el Bages (1945), de Vilà i Valentí, els Pirineus (1951), de Solé i Sabarís, l'Alt Empordà (1962), d'Albert Compte, la Garrotxa (1966), de Maria de Bolòs, i el Lluçanès (1970), de Lluís Casassas, en són les mostres més destacables.

Des d'altres disciplines, com ara l'economia, també es feren nombrosos treballs que prengueren la comarca com a marc de reflexió. Molts d'aquests treballs foren finançats o promoguts per entitats bancàries. Un dels autors més prolífics en aquest terreny fou l'economista Josep Maria Muntaner, autor d'estudis comarcals sobre Sant Adrià de Besòs (1968), Sant Sadurní d'Anoia i el Penedès (1969), el Vallès (1970), la província de Girona

(1971).¹³⁶ A aquestes obres, hom pot afegir-hi l'estudi sobre l'economia de la ciutat de Reus i del Camp de Tarragona (1966), de Carles Calleja i Josep Vila, el de la comarca d'Olot (1966), on participaren, entre d'altres, Hortalà i Solà-Morales, i els de la regió de l'Ebre i de Tarragona, fets per Ernest Lluç i Eugeni Giral.

En aquest món dels estudis comarcals, cal insistir en la figura de Josep Iglésies, que s'erigí com un dels màxims defensors de les comarques de la Ponència, de la qual ell formà part. Dins la seva extensa obra, es troben diversos estudis que tracten el tema de la divisió comarcal. Per a Iglésies, la comarca és una de les essències de Catalunya; afirma, fins i tot, que imaginant una Catalunya absolutament plana, els catalans distingirien entre un Vallès i un Penedès o entre un Alt Camp i Baix Camp; i afegeix que "la configuració física o territorial de Catalunya ens ha proporcionat els compartiments comarcals, als quals l'home ha adaptat els horitzons de treball".¹³⁷ Malgrat superar el període d'estudi d'aquest apartat, és força il·lustratiu recordar les paraules d'Iglésies, el 1983, arran del debat que es produí a l'entorn de la vigència de la divisió comarcal republicana, quan deia que del 1936 fins aleshores només s'havien esdevingut canvis substancials a la regió I (un 7% del territori), mentre que la resta del país no havia canviat, com tampoc no ho havien fet les comarques, els mercats comarcals i els supercomarcals. Iglésies assegurava que les comarques eren més fermes llavors que no pas el 1936¹³⁸ i si alguna cosa havia de suprimir-se eren les províncies.

¹³⁶ La majoria d'aquestes obres són fetes en col·laboració amb d'altres autors, sent l'economista Joaquim de Nadal un dels seus col·laboradors més assidus.

¹³⁷ IGLÉSIES, J. (1966), *La realitat comarcal a Catalunya (Assaig sobre el concepte de comarca)*. Barcelona, Bruguera.

¹³⁸ IGLÉSIES, J. "La qüestió de la divisió territorial de Catalunya a la llum dels canvis demogràfics ocorreguts entre 1936 i 1981". Manuscrit reproduït per LLUCH i NEL·LO (1984), pàgs. 789-799.

Les influències dels corrents anglo-saxons a finals dels seixanta suposaren nous canvis d'orientació en els estudis territorials. La comarca com a ens individualitzat deixà de ser l'objectiu prioritari i hom donà als assaigs territorials un tractament integrat, que pensava més en la globalitat de Catalunya. En el camp de la geografia, la figura d'Enric Lluch fou fonamental en la introducció d'aquestes noves línies de pensament.

Així, el 1968, en col.laboració amb altres geògrafs, com ara Pilar Riera, publicà l'estudi "Evolució de les àrees de trànsit dels autobusos de línia a Catalunya (1934-1964)", on es feia una anàlisi de la xarxa urbana catalana, a partir del servei de transport regular per carretera. En aquesta obra, es delimitaven unes àrees i uns centres, que reflectien canvis notables en l'estructura del territori català, en comparació a la situació de l'època de la Ponència. Aquest fet portà els autors a parlar de la necessitat de revisar la divisió territorial de la Generalitat republicana, tenint present la geografia dels serveis, els factors demogràfics, etc. Entre les àrees que presentaven més modificacions, hi havia les de Manresa i Lleida.

Enric Lluch dirigí, el 1968, el Grup d'Estudis Territorials (GET), format, a més, per la geògrafa Pilar Riera, l'economista Eugeni Giral i l'especialista en temes territorials Joan Soler i Riber. Posteriorment, l'ampliació d'aquest grup, sobretot a redós de la Universitat Autònoma de Barcelona, menà a la fundació de l'Institut Universitari d'Estudis Territorials, institució important en els futurs estudis sobre el territori català. Una de les primeres tasques del GET fou la d'establir unes àrees funcionals de Catalunya, a partir d'unes enquestes basades en els serveis, molt més sofisticades que la de la Ponència.

Ja el 1963, la publicació de l'Atlas Comercial de España, per part de la Confederació de Cambres de Comerç, d'Indústria i de Navegació d'Espanya, mostrava les modificacions de la xarxa urbana catalana, des d'un punt de vista comercial i d'àrees

d'influència. Concretament per a Catalunya, es dibuixen tretze àrees comercials: la de Lleida, que coincidia bastant amb la seva província i que penetrava en terres aragoneses, cosa aquesta darrera que es repetia a l'àrea de Tortosa; i les de Reus, Valls, Tarragona, Vilafranca del Penedès, Barcelona, Girona, Figueres, Vic, Olot, Manresa i Puigcerdà.

Tots aquests nous treballs foren ben rebuts per les institucions que treballaven al marge de la Universitat. Així, a finals dels seixanta, enmig d'un panorama on els temes comarcals i regionals eren absolutament dominants, començaren a fer-se conferències a la Societat Catalana de Geografia, emmarcades en aquestes noves tendències. El 1968, Eugeni Giral i Pilar Riera hi llegiren una conferència sobre "L'evolució de les àrees de circulació d'automòbils a Catalunya"; el 1974, Rafael Pujol i Marigot hi parlà de "Barcelona i el futur de Catalunya. Plantejament del problema". Aquests nous enfocaments mai no deixaren de ser presents en la història posterior la Societat Catalana de Geografia.

A les acaballes del franquisme, urbanistes, economistes i altres estudiosos del territori presentaren també les seves opinions sobre possibles polítiques territorials i divisions administratives del país. A principis dels setanta, en cercles economistes, es debaté sobre els desequilibris comarcals esdevinguts a Catalunya en els darrers decennis. Aparegué, llavors, la famosa expressió "comarques a tancar" o "Catalunya pobra".

Es configuraren, aleshores, dues línies de pensament pel que fa al futur de les comarques. Per una banda, els estudis de Josep Maria Carreras i Puigdemolas, Eugeni Giral i Ernest Lluch, demostraven la necessitat de fer una revisió en profunditat del mapa comarcal quan la situació del país es normalitzés i s'arribés a un acord sobre els continguts de les unitats administratives. Aquests autors opinaven que la situació havia variat tant, respecte els anys de la II República, que potser les comarques eren ja massa petites i s'hagués de pensar més en

unes futures regions; concebien la comarca com a part integrant d'un conjunt més ampli, raó per la qual no s'havia de bandejar mai l'escala global catalana, ni s'havia de proposar un tractament igualitari de les comarques, ja que la realitat mostrava l'existència de desequilibris entre unes i altres.

Per altra banda, l'opció oposada era la defensada per Josep M. Muntaner, que es manifestava contrari al concepte de "comarques a tancar" i opinava que la renúncia a desenvolupar-les implicaria emfasitzar el desequilibri territorial. Muntaner, que es declarava preocupat pel "centralisme" barceloní, veia com a fet positiu de l'existència de les províncies que aquestes haguessin ajudat a contrarestar el paper de Barcelona. Segons aquest autor, no es podia oblidar que, tot i no agradar, les províncies existien i, consegüentment, s'hi havia de comptar.

Pel que fa als urbanistes, Ribas Piera, que ja havia participat en el Pla Provincial de Barcelona i en l'esquema director de l'àrea metropolitana, presentà, el 1971, a la revista Serra d'Or, una divisió territorial de Catalunya, a partir d'unes regions urbanes. Allí aparegué un concepte que faria fortuna en alguns plantejaments territorials posteriors. Es tractava de la idea de regió-ròtula, regió que cavalca entre dues àrees d'influència. En la seva proposta, les dues regió-ròtula eren la del Penedès-Garraf, atreta per Barcelona i Tarragona, i la de la Tordera-Alt Maresme, entre la regió de Barcelona i la de la Costa Brava.

2.5.3 EL MUNICIPI

El municipi al servei del Règim

La revista municipal *Barcelona*, el 1955, expressava en una de les seves pàgines: "Los alcaldes son los soldados civiles de Franco", expressió prou eloqüent del que significaven per al règim franquista els municipis. Majoritàriament, durant aquest període, els ens municipals no foren res més que una eina al servei de les oligarquies locals que havien donat suport al règim de Franco (grans fabricants, terratinents, càrrecs dels gremis de fabricants, personatges relacionats amb les cambres agràries...). El franquisme donà molta importància a la figura de l'alcalde, que es convertí en un representant del dictador en el seu municipi. El batlle feia els pressupostos, nomenava els tinents d'alcalde, tenia, al capdavant, un poder absolut, només limitat pel governador civil, que era l'encarregat de controlar que les persones escollides per a les alcaldies demostrassin merèixer la confiança del règim.

En un període de profundes transformacions socio-econòmiques com foren els anys del franquisme, hom no ha d'oblidar la responsabilitat que els ajuntaments tingueren en la manera com aquests canvis afectaren el territori. Per altra banda, pel que fa a la reflexió sobre el territori i la seva planificació, els ajuntaments aportaren ben poca cosa, ja que es preocupaven més de garantir els interessos propis i els de les immobiliàries, que els de la comunitat a la qual havien de servir.

Annexions i segregacions

L'elevat nombre de municipis i les dificultats econòmiques amb què aquests es trobaren per a poder exercir les seves funcions, fou una realitat que no escapà als responsables de l'administració del país i als estudiosos del municipi.¹³⁹ Es féu patent la necessitat de reestructurar alguns termes municipals, sobretot en el sentit de suprimir tots els municipis que no tinguessin una base econòmica suficient per a fer front a les més elementals prestacions de serveis.

La Llei de Bases de Règim Local de 1945, en el seu article 38, fixava que el Consell de Ministres podria disposar l'agrupació forçosa de municipis per a prestar serveis obligatoris de competència municipal o delegats de l'administració central, prèvia audiència dels ajuntaments interessats. Segons l'article 343 de la mateixa Llei, l'agrupació es feia forçosa per a sostenir un secretari comú a municipis amb un cens inferior als 500 habitants. S'obria, així, camí a una política de fusions i annexions que tingué molt ressò en diversos indrets del territori català.

Els canvis municipals esdevinguts en el període franquista poden agrupar-se en dos blocs, amb la data de 1960 com a separació. Així, fins aquest any, les variacions en el nombre de municipis foren mínimes: 10 agregacions -bàsicament petits pobles de comarques interiors de Catalunya-, que afavoriren municipis importants dins la jerarquia urbana de Catalunya, com és ara Tarragona, el Vendrell, Palamós i Montblanc; i dues segregacions, les de la Llagosta i Vallromanes, al sector central del Vallès.

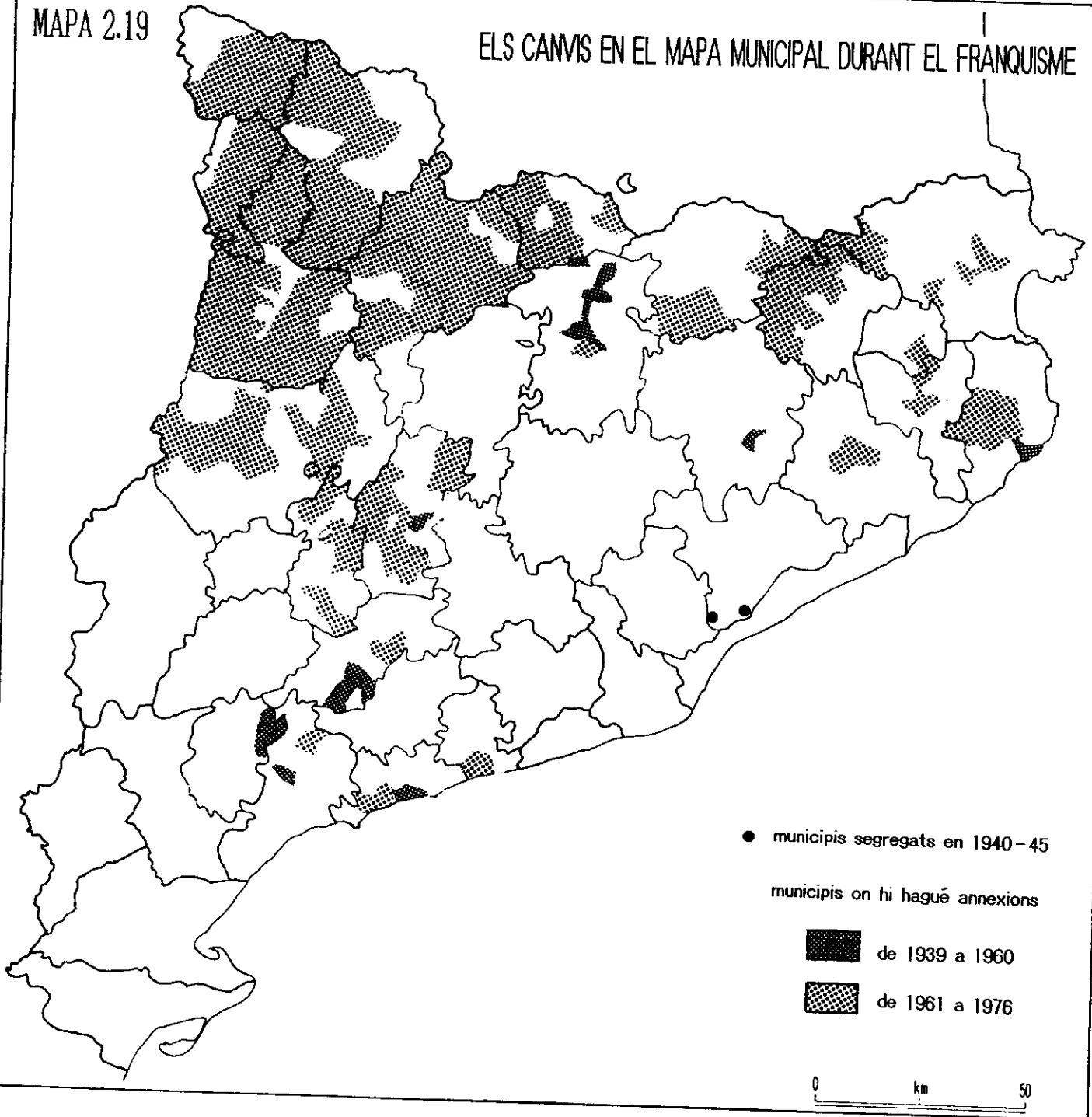
¹³⁹ LIESA RIVEROLA, C. (1972), *Reestructuración de términos municipales*. Tesi presentada a la Universitat de Barcelona.

Cal remarcar que, en aquesta primera fase, la província capdavantera en agregacions fou Tarragona, amb la meitat de les efectuades a Catalunya, seguida de Barcelona amb tres. Aquesta situació s'invertí a partir de 1960, quan, intentant adequar el mapa municipal a la nova redistribució de la població, arran de la ràpida industrialització de certes zones del territori català, i als profunds canvis que s'havien experimentat a Catalunya, l'administració reajustà el mapa municipal, amb una disminució de 126 municipis en el període comprès entre 1961 i 1976. La majoria d'aquests canvis responien al despoblament produït a les terres pirinenques o en zones de poblament dispers sense un nucli urbà clar que actués de capital; d'altres foren deguts al creixement urbà de poblacions com la Seu d'Urgell, Puigcerdà, Figueres, Girona, etc.

En aquest segon període, la província que potencià al màxim les fusions i agregacions fou la de Lleida, sobretot a les comarques de muntanya: 22 municipis desapareguts a l'Alt Urgell, 21 al Pallars Jussà, 14 al Pallars Sobirà i 9 a la Val d'Aran. Val a dir, també, que les altres comarques lleidatanes que no eren de muntanya -com la Noguera, l'Urgell o la Segarra- conegueren un nombre més elevat de fusions municipals que no pas la resta del territori català. Aquestes diferències entre regions, que obeïen a la manca d'una concepció global del territori català per part de l'Administració del moment, a una falta de planificació prèvia, a la improvisació o a l'afavoriment d'interessos locals, donaren lloc a algunes disfuncionalitats que encara avui són ben paleses i que val la pena de subratllar. Així, per exemple, el mapa municipal de la Cerdanya mostra una gran diferència entre el sector adscrit a la província de Girona, on les annexions foren mínimes, i el sector lleidatà. Una dicotomia semblant es donà a la Val d'Aran, on els interessos locals de les poblacions de la part baixa de la vall s'oposaren a qualsevol intent d'agregació, mentre que les entitats de la part alta de la vall es fusionaren en dos extensos municipis.

MAPA 2.19

ELS CANVIS EN EL MAPA MUNICIPAL DURANT EL FRANQUISME



Altres exemples que denoten la manca de sensibilitat territorial que es respirava des dels òrgans administratius de la dictadura franquista i que han estat objecte d'altres estudis¹⁴⁰ són els agregats que no tenen continuïtat territorial amb el municipi al qual foren adscrits; els topònims inexactes dels nous municipis resultants i que poden portar a confusions; les solucions pintoresques a l'hora de anomenar les noves entitats, argumentades en la intenció de no ferir les susceptibilitats dels seus integrants.

Malgrat les poques garanties amb què foren fetes la majoria d'aquestes annexions, gran part d'estudis fets sota òptiques democràtiques són partidaris de mantenir-les -si bé amb considerables retocs que n'esborrin les deficiències-, si hom vol tendir cap a una administració local més racional. Nombroses veus s'alçaren, en aquells anys, a favor d'una racionalització del mapa municipal català. També, però, hi havia alguns autors¹⁴¹ que proposaven no acceptar cap canvi del mapa municipal fet amb posterioritat a 1939.

Menció a part, mereix la Mancomunitat Intermunicipal Sabadell-Terrassa, formada l'any 1964 com a única corporació pública sorgida de les necessitats de l'expansió que s'estava produint en aquells anys. Els objectius d'aquesta mancomunitat foren la creació i manteniment de serveis, l'ordenació urbanística dels terrenys situats entre les dues ciutats, les comunicacions interurbanes, així com altres serveis. La mancomunitat era regida per una Comissió Gestora, formada per un president (càrrec en què s'havien d'alternar cada dos anys els alcaldes de Sabadell i Terrassa), un vice-president, tres vocals per ajuntament i els dos secretaris i interventors dels ajuntaments.

¹⁴⁰ Vegi's RUEDA, I., CAMARASA, J.M. i MATEU, X. (1986), "Diagnòstic del mapa municipal de Catalunya", a *Treballs de la Societat Catalana de Geografia*, núm. 10-11, pàg. 129-152.

¹⁴¹ En aquesta direcció va la comunicació que Carles Carreras i Verdaguer presentà a l'assemblea sobre "La nova divisió territorial de Catalunya", organitzada per l'Àmbit VIII del Congrés de Cultura Catalana.

El fet que es tractés d'un organisme amb pocs recursos i poc poder, i d'abstreure ambdues ciutats de la resta del context vallesà, així com de la resta de l'àrea metropolitana barcelonina, provocà la seva desaparició.

El cas concret del municipi de Barcelona

L'uniformisme fou una de les constants de la política territorial de l'Administració franquista. Malgrat tot, la Llei de Règim Local de 1945 obrí una porta a la singularitat, mitjançant el règim de carta. A Barcelona, després de l'extraordinari creixement que s'estava produint i que estava transformant en profunditat la seva fesomia, es veié la necessitat d'un règim especial per tal de frenar l'impuls expansiu de la ciutat. Aquesta idea fou defensada des del mateix Ajuntament franquista, encapçalat per l'alcalde Porcioles, que veié com sense un règim especial no es podia construir la ciutat que pretenia.¹⁴²

En aquest ordre de coses, i aprofitant les bones relacions que mantenia amb Madrid, Porcioles començà a fer gestions per tal que se li atorgués a Barcelona una carta municipal. Aquestes demandes es materialitzaren en la Llei especial per al municipi de Barcelona de 23 de maig de 1960. Amb aquesta Llei, la figura de l'alcalde passava a tenir una funció executiva i s'introduïa una espècie de govern per comissió. De fet, es pretenia separar l'aspecte polític de l'ajuntament de la vessant administrativa, la qual cosa s'ha assenyalat com una de les innovacions de la Llei. Aquesta darrera vessant seria ocupada per la figura dels tècnics, que foren presentats com a personatges apolítics.

Altres aportacions de la Carta Municipal foren l'exigència d'una planificació de l'actuació municipal, l'aparició de les juntes

¹⁴² S'ha insistit moltes vegades que aquest model de ciutat responia sobretot als interessos de les immobiliàries que estaven ben representades en el consistori barceloní.

de districtes, amb escassa participació dels veïns, la simplificació de les obres municipals i la possibilitat d'ampliar els ingressos municipals, a partir de noves fonts impositives. Amb ella, també es permetia el creixement caòtic i desordenat de la ciutat, ja que es donava llibertat d'iniciativa a la gestió del creixement urbà.

La Carta Municipal reemprenia el model de la Gran Barcelona fet a principis de segle, buidat, però, del seu contingut polític i nacional.¹⁴³ Vista amb perspectiva, s'han assenyalat alguns aspectes positius de la Llei, com és ara el mateix fet de reconèixer el paper especial de la ciutat de Barcelona en el conjunt català i el fet d'haver estat una Llei aplicada durant un període de temps suficientment llarg. Contràriament, la manera com fou redactada -pròpia d'uns temps de dictadura, on la participació ciutadana no comptava gens- i portada a la pràctica -prou coneguts són els efectes del "porciolisme" sobre Barcelona-, constitueixen la vessant negativa de la Llei. Per altra banda, els migrats recursos dels quals pogué disposar l'Ajuntament barceloní, tot i la Carta, impossibilitaren la construcció d'una ciutat moderna. Els canvis polítics i econòmics esdevinguts al final del període franquista provocaren que la Llei anés quedant sense vigència.

¹⁴³ CASASSAS, Ll. (1987), pàg. 224.

2.6 EL DEBAT TERRITORIAL DEL PERÍODE 1975-1988

2.6.1 EL CONGRÉS DE CULTURA CATALANA I EL TERRITORI

L'any 1975, a iniciativa del Col·legi d'Advocats de Barcelona, es llançà la proposta de celebració d'un congrés, que havia de tenir com a finalitats la defensa i la promoció de la cultura catalana. Per aquest motiu, es convocaren diferents seccions i assemblees, on s'havien d'exposar treballs que intentessin donar una visió d'allò que s'havia esdevingut als Països Catalans, des de la Guerra Civil fins al moment de la celebració del congrés, anomenat, per això, Congrés de Cultura Catalana.

L'àmbit del territori fou present en l'assemblea VIII, que se celebrà a la Seu d'Urgell, el novembre de 1976. Unes 250 persones, entre les quals hi havia geògrafs, urbanistes, historiadors, economistes, arquitectes i altres persones interessades pel territori, intervingueren en aquest àmbit, que tingué com a moderador general Ramon Ganyet. L'assemblea es dividí en tres grups, coordinats per Marçal Tarragó, Manuel Ribas Piera i Lluís Cantallops, que presentaren sengles ponències, introduïdes per Enric Lluch, a les quals seguiren diverses comunicacions. El grup I es presentava sota l'epígraf "Què són i per a què les comarques?"; el grup II, amb "La divisió territorial de Catalunya"; i el grup III, amb "Les incidències dels nous fets urbans i territorials en la divisió

comarcal de 1936".¹⁴⁴ No cal dir que, tota la riquesa de materials i aportacions que es presentaren en el camp del territori no sorgí del no-res, sinó que responia a una pràctica reflexiva sobre el territori, que s'havia reprès amb força els darrers anys del franquisme i que, per altra banda, era hereva de la tradició de l'època republicana.

L'ambient previ

En el capítol 2.5 s'ha parlat de la contribució a l'estudi del territori d'alguns treballs fets per economistes, urbanistes i altres estudiosos de l'estructura territorial de Catalunya, durant els anys previs al Congrés de Cultura Catalana. Així, en el moment del debat sobre la divisió territorial de Catalunya, que tingué lloc durant el Congrés i, sobretot, després, ja s'havien perfilat algunes línies de pensament, pel que fa a la concepció del territori.

Una d'elles, força majoritària en aquells moments, era la que acceptava a ulls clucs la divisió de la Generalitat republicana. Alguns autors eren partidaris de reinstaurar-la, sense fer-hi modificacions. D'altres mostraven preferència a realitzar-hi algun retoc. Sigui com sigui, la realitat fou que la divisió en comarques es presentava com la millor solució per a Catalunya. La resistència al règim franquista, la necessitat d'una afirmació de catalanitat, la intenció d'esborrar de la memòria els anys de foscor que per a Catalunya representà la dictadura de Franco, provocaren la idealització d'aquella divisió comarcal. No es veia, doncs, la necessitat de debatre els fonaments que havia de tenir una nova estructura territorial de l'administració a Catalunya. Primer era la implantació de les comarques, després ja vindria el debat.

¹⁴⁴ RIERA, P., editora, (1983), *La nova divisió territorial de Catalunya*. Bellaterra. Departament de Geografia, Universitat Autònoma de Barcelona, on recull en aquesta obra tota la documentació presentada en l'assemblea VIII de la Seu d'Urgell i el debat que s'hi realitzà en acabar.

Josep Maria Urgell, estudiós comarcalista, és un dels autors que se situà en aquestes directrius.¹⁴⁵ Urgell entén la comarca com una entitat complementària del municipi i, fins i tot, arriba a proposar les competències que haurien de tenir: creació, defensa i administració del patrimoni, control sobre els funcionaris, ordenances fiscals, servei de transport entre els pobles de la comarca i la seva capital, escorxadors únics, servei d'estadística, etc. Tot i això, aquest autor opina que la racionalització econòmica fa necessària l'agrupació d'algunes comarques, com per exemple la de la Ribera d'Ebre, el Priorat i la Terra Alta -alguns municipis de la qual haurien de passar a la comarca de Tortosa.

L'any 1962, Pau Vila, potser el màxim inspirador de la divisió de la Generalitat republicana, retornà a Catalunya. Sense mantenir-se com un aferrissat defensor d'aquesta divisió, opinava que "mentre no pugui ser revisada lliurement (es refereix, és clar, a la demarcació comarcal establerta per la Generalitat), cal mantenir-la per a entendre'ns".¹⁴⁶ Això no obstant, els seus estudis sobre Barcelona i la seva àrea li feren adonar-se que la Catalunya que anava configurant-se era molt diferent a la que coneixia d'abans de l'exili.

A finals dels anys cinquanta, Joan Soler i Riber, de formació autodidacta, definia el concepte de "rodalia", mostrant un funcionament del territori diferent al de les comarques i aportant a l'àmbit territorial una nova línia de pensament. Soler i Riber definia la rodalia com un agrupament de municipis que depenen d'un mercat secundari i que tenen unes afinitats directes, tant en el sentit humà com en l'econòmic. Apareixia, així, una nova entitat territorial, entre la comarca i el

¹⁴⁵ URGELL, J. M. (1975), *Nova ordenació territorial, política i administrativa de Catalunya*. Barcelona, Ed. Pòrtic, Col·lecció Nàrtex, núm. 10.

¹⁴⁶ Aquesta afirmació correspon als comentaris i suggeriments que féu a l'obra "Dinámica y perspectiva del Vallés", cita extreta de Lluch i Nel·lo (1983); pàg. 917.

municipi, que en endavant també tindria d'altres noms i interpretacions en estudis posteriors.

A les "Estructures mercantils bàsiques dels Països Catalans",¹⁴⁷ Soler i Riber divideix Catalunya a partir dels mercats, que classifica en dos de supra-regionals (Barcelona i Lleida), un de regional (Reus) i tres de subregionals (Tortosa, Girona i Vic); a continuació, assenjala els mercats supracomarçals, comarçals majors, mitjans i menors, rodals majors, mitjans i menors i, finalment, locals-subrodals. L'autor observa, però, que la situació a mitjans dels setanta és molt diferent a la de principis dels seixanta, quan recollí la informació per a establir les rodalies i, per tant, en creu necessària una revisió.

Soler i Riber presentà una comunicació en el Congrés de Cultura Catalana, on explicava les seves rodalies, tot dient que s'havia de considerar el país des del municipi, passant per la rodalia i la comarca. A la rodalia, havia d'haver-hi un nucli destacat sobre els altres i s'hi havien de mancomunar serveis. Soler afegia que hi havia dos tipus de comarcalistes: els tradicionals i els funcionals, els darrers dels quals serien qui delimitarien les comarques vives i actuals, als efectes de les necessitats humanes del moment.

El mateix concepte de rodalia reapareix, el 1978, en l'article de l'enginyer Josep Maria Puchades "Contribució a la divisió territorial de Catalunya: les rodalies".¹⁴⁸ Puchades hi proposa el reconeixement de la rodalia com a entitat intermèdia entre el municipi i la comarca, per aconseguir el major grau d'eficàcia administrativa. Aquest enginyer arribà a delimitar les rodalies

¹⁴⁷ SOLER i RIBER, J. (1975), "Estructures mercantils bàsiques dels Països Catalans" a *Miscel·lània Pau Vila*, Granollers, Ed. Montblanc. Altres obres seves parlen sobre la seva concepció de comarca; en són exemples els articles "Problemes comarçals, encara" i "Comarcalisme sense batalla", apareguts als números 231 i 241, respectivament, de la revista *Serra d'Or*.

¹⁴⁸ Aquest article es publicà a la revista *Torelló* de l'agost de 1978 i fou reproduït a *Treballs de la Societat Catalana de Geografia*, núm. 25, març de 1991.

de la comarca d'Osona i aconsellava que fossin reconegudes de forma més àmplia que una simple mancomunitat de municipis. Prats de Lluçanès, Torelló, Sant Hipòlit de Voltregà, Manlleu, Roda de Ter, Vic, Viladrau, Taradell, Tona i Centelles eren per a Puchades els centres de rodalia de la comarca d'Osona. Aquest model territorial podia ser aplicat a la resta de comarques catalanes.

L'any 1970, Lluís Solé i Sabarís escrivia el seu article "Sobre el concepte de regió geogràfica i la seva evolució",¹⁴⁹ que esdevingué, ben aviat, un clàssic de la geografia catalana i que encetaria nous camins de discussió i reflexió sobre el territori català. Aquest article, a més de les interessants aportacions teòriques que conté, presenta diferents consideracions de com hauria de ser una futura divisió de Catalunya. Solé i Sabarís explica, entre d'altres coses, que la realitat comarcal és tan complexa que és molt difícil d'establir uns límits precisos per a les demarcacions, i afegeix que la divisió de la Generalitat republicana ha de ser respectada pel que fa a la seva estructuració general, però sense un puritanisme geogràfic i que hom s'ha de preocupar més pel contingut que no pas del continent. La comarca, segons Solé, no ha de convertir-se en el problema geogràfic exclusiu, sinó que cal també reflexionar sobre la regió, tema que havia quedat bandejat, ja que bona part dels estudis territorials havien pres la comarca com a objectiu prioritari. Solé i Sabarís opinava que la regionalització de la Ponència s'havia fet de manera intuïtiva i que, per tant, era necessari conèixer en profunditat l'estructura urbana de Catalunya, per arribar a una regionalització de l'espai català.

En la seva comunicació al Congrés de Cultura Catalana, presentada en l'àmbit VIII, Solé i Sabarís insisteix en les idees exposades en el seu assaig sobre la regió. Observa com el territori està estructurat en base a una escala progressiva que parteix de la rodalia -l'exemple que n'esmenta és el Cabrerès- i

¹⁴⁹ SOLÉ i SABARÍS, Ll. (1975), "Sobre el concepte de regió geogràfica i la seva evolució" a *Miscel.lània Pau Vila*, Granollers, Montblanc-Martín.

que continua per la subcomarca, la comarca, la regió, i acaba a la regió metropolitana. Assenyala, també, que fer una divisió d'un país representa haver de fer molta feina -quatre anys la de la Generalitat republicana- i que no pot improvisar-se.

El 1974, per iniciativa de la fundació Bosch i Cardellach, s'encarregà a Josep Serrano la direcció d'un treball sobre l'ordenació territorial de Catalunya. En aquest estudi, també s'observa com la comarca esdevé insuficient com a unitat territorial bàsica, a causa del gran increment de la mobilitat de la població en les últimes dècades. L'alternativa no eren unitats més petites, com podien ser els rodals, sinó les supercomarques. Hom aplegava les comarques de la Generalitat republicana en deu supercomarques, les capitals de les quals (Manresa, Tremp, la Seu d'Urgell, Ripoll, Girona, Lleida, Cervera, Tortosa, Tarragona i Barcelona) havien de tenir l'equipament social necessari i havien de disposar d'una xarxa bàsica de comunicació que les enllacés. Per altra banda, cada supercomarca quedava especialitzada en alguna activitat econòmica.

A les acaballes dels setanta, encara se sentien veus a favor de les comarques naturals, entre les quals la de l'historiador de Mollerussa Gaspar Feliu i Montfort, que es mostrava contrari a la divisió de la Ponència i proposava de fer un mapa de comarques naturals. Per a Feliu, hi havia dues definicions de comarca: la científica, que havia d'anomenar-se rodal per no confondre la gent, i la popular, que corresponia a la comarca natural i que recollia el veritable concepte de comarca.

El Congrés

Amb aquest ambient previ, no és estrany que el tema de la divisió territorial de Catalunya tingués una repercussió important en la celebració del Congrés de Cultura Catalana.

L'urbanista i economista Marçal Tarragó hi presentà la ponència que introduïa les comunicacions i debats del Grup I, sota l'epígraf "Qüestions sobre el per a què una divisió territorial". Tarragó parlà de la necessitat d'establir una divisió territorial, la finalitat de la qual fos el reequilibri del territori i el desenvolupament de tasques de planificació econòmica i urbanística, i que servís, a més, per controlar el funcionament i gestionar els equipaments col·lectius.

La preocupació de Marçal Tarragó pel territori continuà durant els anys posteriors al Congrés i, molts cops amb la col·laboració de Jordi Borja, seguí insistint en temes com el de la distribució més equitativa del poder, la necessitat de mancomunar-se dels municipis petits, les relacions Barcelona-Catalunya i el tema de la regionalització.¹⁵⁰

En el debat que seguí a les comunicacions del Grup I, es discutí sobre dos posicionaments diferents envers les comarques: per un cantó, hi havia els partidaris de fer-ne uns organismes polítics autònoms i, per altre, els que opinaven que era absurd teoritzar sobre el fet comarcal sense un funcionament de fet de les comarques. Aquests darrers creien que primer calia definir el model d'Estat que el país volia.

Les tasques del Grup II s'iniciaren amb la presentació de la ponència de Manuel Ribas Piera, titulada "Què són i per a què les comarques". La preocupació d'aquest arquitecte per l'organització territorial de Catalunya ja venia de lluny¹⁵¹ i no ha deixat mai de ser present en la seva obra. En aquesta ponència, Ribas Piera deia que la comarca no havia de ser motiu exclusiu de reflexió, perquè la veritable unitat operativa

¹⁵⁰ A part de la ponència del Congrés, que és publicada a les obres ja citades de Pilar Riera i d'Enric Lluch i Oriol Nel·lo, hom pot assenyalar una comunicació que presentà a l'assemblea celebrada, el gener de 1977, al Prat de Llobregat, titulada "Per un nou model territorial per a Catalunya", així com també l'article "El poder comarcal", de la revista *Arreu*, núm. 8, 1976.

¹⁵¹ Veure capítol anterior, 2.5.

eficient era la supercomarca, subregió o regió, raó la qual dibuixà un nou mapa de subregions. Els criteris emprats es fonamenten en l'estructura urbana catalana, de tal manera que cada regió venia a ser una "gran ciutat". Ribas Piera delimitava nou àrees: la regió metropolitana de Barcelona, les dues regions de metropolitanisme incipient (Reus-Tarragona-Valls i Girona-Costa Brava), dues regions-ròtula (el Penedès i la Tordera) i les regions de Vic-Ripoll, Manresa-Igualada, Pla d'Urgell i Ebre. Amb més o menys modificacions, aquesta proposta anà sent perfeccionada, fins que el 1983 en presentà la versió definitiva.¹⁵²

En el debat produït en el si del Grup II, es discutí sobre els esglaons òptims que hi havia d'haver entre el municipi, unitat inferior, i la nació, unitat superior. Es parlà de supercomarques, microcomarques i regions metropolitanes, i, també, del paper de Barcelona. En contra de qui criticava la macrocefàlia barcelonina, contrastava qui opinava que sense Barcelona, Catalunya podia haver esdevingut una regió despersonalitzada similar al Llenguadoc.

L'arquitecte Lluís Cantallops fou l'encarregat de coordinar el Grup III. La seva ponència, "Incidència dels nous fets urbans i territorials en la divisió territorial de 1936", insistia en la gran mesura com havia canviat la realitat catalana des que la Ponència havia delimitat les comarques. Cantallops insistia en els canvis demogràfics, agraris i industrials, en els nous assentaments humans i en les transformacions de la xarxa de comunicacions.

El debat que seguí a les comunicacions versà sobre temes molt similars als discutits al Grup II: Barcelona, la formació d'una àrea metropolitana a Tarragona, les supercomarques, etc.

¹⁵² Més endavant es tornarà a parlar de l'obra de Ribas Piera i d'aquesta proposta.

Les comunicacions que es presentaren als tres grups tractaren sobre aspectes molt diferents: des de treballs que s'ocupaven de temes d'àmbit territorial molt reduït, com eren els que feien referència a la comarca de Reus, al Camp de Tarragona, a la Ribera d'Ebre o a l'Urgell, fins a qüestions d'àmbit nacional o teòriques, passant per propostes concretes de demarcacions territorials (divisió de Catalunya en cinc regions sanitàries, les deu zones de descentralització de la política educativa, metodologia per a l'agrupació de comarques, etc.).

A més de les comunicacions de Soler i Riber, Solé i Sabarís i Pere Bordes, hom ha de destacar les de Jordi Borja, Carles Carreras, Lluís Casassas i Antoni Tulla.

L'interès del sociòleg Jordi Borja per les qüestions referides al territori ja venia de lluny i, com es veurà més endavant, continuà present al llarg de la seva obra, tant des de punts de vista científics com polítics. En la seva comunicació, deia que, partint de la situació de desequilibri en què es trobava el territori català, no es podia defensar un comarcalisme radical. Ferm defensor del paper dirigent de Barcelona, Borja opinava que Catalunya havia de tendir cap a la consolidació d'una xarxa urbana i industrial, els nuclis mitjans de la qual havien de ser potenciats, ja que només així es podia tendir a un reequilibri territorial.

El geògraf Carles Carreras, que tractà bàsicament el tema dels municipis, opinava que no podia acceptar-se cap canvi de delimitació municipal del període franquista i que un cop s'hagués assolit la normalització democràtica, ja es podria pensar en una possible homogeneïtzació de termes municipals i en una possible diferenciació entre municipis urbans i rurals.

Del mateix any del Congrés de Cultura Catalana, és el seu article "Les comarques de Catalunya",¹⁵³ on queda prou reflectit l'ambient d'eufòria política i de reivindicacions que es

¹⁵³ CARRERAS i VERDAGUER, C. (1976).

respirava els primers anys de la transició. Carreras hi proposava la recuperació de les comarques: "Volem recuperar les nostres comarques (...) El que va firmar un Parlament democràtic només podrà canviar-ho un altre Parlament democràtic". Defensava, també, un canvi radical de les estructures de poder "Allò que cal primer de tot és fer canviar les actuals estructures polítiques, socials i econòmiques, a les quals ja va bé això de les quatre províncies. Les divisions són conseqüència del poder. Canviem, doncs, el poder!".

La comunicació del geògraf Lluís Casassas, titulada "Dels objectius de l'ordenament territorial", ja mostrava idees que serien constants de la seva obra posterior: necessitat d'una revisió profunda de la divisió territorial de 1936, recerca d'un model d'organització territorial molt més equilibrat, la idea d'una concepció global de la realitat catalana, com a punt de partida de qualsevol treball d'ordenació territorial, la concepció d'una Catalunya-ciutat i la necessitat de dotar de poder de decissió els ens resultants de la descentralització.¹⁵⁴

L'economista i geògraf Antoni F. Tulla presentà una comunicació molt d'acord amb les seves tesis socialistes-autogestionàries, en què acceptava, de la divisió de la Generalitat republicana, aquelles comarques l'equilibri i la dimensió de les quals permetés una descentralització i homogeneïtzació de l'espai. La comarca havia de poder ser controlada pel poble i esdevenir, així, la unitat espacial- socialista de base, i havia de poder confederar-se quan ho cregués necessari. Tulla no volia sentir a parlar de regions funcionals, ni de supercomarques, ni de jerarquies urbanes, pel que això suposava de perpetuació del capitalisme.

¹⁵⁴ Com es veurà més endavant, la preocupació per l'organització territorial de Catalunya serà una de les constants de l'obra de Lluís Casassas, tema en el qual farà una de les aportacions més interessants dels darrers anys en el camp de la geografia catalana.

Les conseqüències

Les resolucions de l'Àmbit VIII del Congrés de Cultura Catalana proposaven una dissolució de les províncies i una restauració provisional de la Divisió Comarcal del 1936, com a pas previ per a reordenar el territori. Aquestes resolucions influiran, poc o molt, en gran nombre dels estudis que es feren arran del Congrés, que representà per als estudis territorials un fort impuls i provocà que nombroses entitats, organismes, institucions privades i públiques, científics i diverses personalitats s'interessessin per aquest tema.

Des del mateix Consell de l'Àmbit VIII, es convocà la celebració d'una assemblea general per als dies 22 i 23 de gener de 1977 al Prat de Llobregat, amb el títol de "La conurbació de Barcelona i Catalunya", i una altra, el 13 de març del mateix any, a les Borges Blanques, amb el nom de "Els desequilibris territorials".

És, aquest, un moment d'eclosió d'estudis sobre el territori i de com organitzar-lo. Arreu del país se celebraren jornades, conferències, xerrades informatives i debats que tingueren aquest tema com a objectiu. La gran quantitat de treballs i escrits, que sobre el territori sorgiren arran d'aquest interès despertat ací i allà, fa difícil de fer una tria acurada dels que ofereixen més aportacions. La recuperació de l'autonomia catalana i l'esperança que aviat s'escometria el tema de l'organització territorial de Catalunya -imminència que després es frustrà- ajudà encara més a la profusió de propostes i estudis. L'aprovació, el 1987, de les Lleis d'Organització Territorial (LOT) frenà aquest debat i paral·litzà aquesta línia de recerca. Això no obstant, el tema de l'organització territorial no quedaria tancat, car les resolucions preses en les LOT no satisfieren tothom, ni de bon tros.

2.6.2 UNA DÈCADA FRUCTÍFERA EN ESTUDIS SOBRE EL TERRITORI: 1977-1987

La preocupació pel territori des de les diverses institucions i entitats privades

La normalització de la vida política democràtica i de l'autonomia catalana provocà que nombroses institucions i organismes s'ocupessin, durant aquest període, de promoure estudis, conferències i debats, sobre l'estructura territorial de Catalunya i sobre possibles divisions administratives del Principat.

La Societat Catalana de Geografia, sota la presidència de Lluís Solé i Sabarís, primer, i de Salvador Llobet, després, es féu ressò d'aquest interès pels temes d'organització territorial i inclogué en els seus cursos acadèmics, cada cop amb més freqüència, activitats relacionades amb aquest aspecte de la realitat geogràfica de Catalunya. Entre 1978 i 1987, es pronunciaren diverses conferències, que directament o indirecta, feien referència a aquestes qüestions. Entre els conferenciants cal ressaltar personalitats com Serratosa, Puchades, Casassas, Trilla, Carreras i Puigdengolas, Pujol i Marigot, Solà i Cammany, Parpal, Nadal i Farreras, Ribas Piera, entre d'altres.¹⁵⁵ El problema de la divisió territorial de Catalunya és una de les qüestions que mai no han deixat de merèixer l'atenció de la Societat Catalana de Geografia i que tingueren el seu moment més àlgid sota la presidència de Lluís Casassas i Simó, entre 1985 i 1991.

La Fundació Jaume Bofill fou una altra de les entitats que mostrà una gran sensibilitat pels temes territorials. Mitjançant l'atorgament de beques, promogué alguns dels treballs que

¹⁵⁵ Una relació completa dels conferenciants i dels títols de les conferències es pot trobar al núm. 19 (setembre 1989) de la revista *Treballs de la Societat Catalana de Geografia*.