

## NOTAS BIBLIOGRÁFICAS

### *Municipios y comarcas en Cataluña\**

En dos libros recientes se plantea un tema de gran interés geográfico y político-administrativo: la división territorial en Cataluña, su génesis y evolución. Ambos comparten parcialmente métodos, objetivos y conclusiones. Pero varía la escala. El primer libro, según el orden cronológico de su publicación, se refiere al mapa municipal y el segundo al comarcal.

Para los autores del primer trabajo, Jesús Burgueño y Ferran Lasso, al lado del afán por la investigación rigurosa y objetiva, está la preocupación por la situación actual del mapa municipal de Cataluña y su posible evolución. Es más, quizá sea esta segunda razón la que les conduce a indagar de manera precisa y meticulosa el pasado contemporáneo de los límites intermunicipales: los aspectos políticos de los siglos XIX y XX que llevaron a la organización administrativa básica del Estado, los municipios, hacia su reducción a la mitad en Cataluña.

Su trabajo es un buen ejemplo de cómo el interés por el asunto sigue vivo en esta Comunidad Autónoma y la preocupación sostenida durante los dos siglos anteriores no acaba de desaparecer de la sociedad catalana. Prueba bien evidente de ello es el prólogo del *Conseller de Governació i Relacions Institucionals* donde reconoce que «la organización territorial y sus eventuales revisiones no son cuestiones ni secundarias ni inocuas». O también lo es el hecho de que la Generalitat haya encargado a un grupo de expertos —entre los que está el

geógrafo coautor de este libro—, bajo la presidencia de Roca Junyent, el análisis del estado de la cuestión en toda la Comunidad.

En realidad la organización de la administración local sigue preocupando en todas las regiones o comunidades autónomas españolas: son demasiado grandes las diferencias entre municipios y, consiguientemente, de muy diversas calidades los servicios que por imperativo constitucional han de prestar a los ciudadanos. La extensión territorial, la población, el número de entidades, los recursos económicos y técnicos son parámetros que permiten medir el tamaño excesivo de los contrastes. Además, con demasiada frecuencia los límites, de procedencia lejana en la mayoría de los casos (herencia del Antiguo Régimen), son incongruentes en el presente por la solvencia de las comunicaciones que anula la mayoría de los obstáculos físicos existentes en otros tiempos y determinantes de divisorias y límites. Por otro lado, muchas veces la urbanización se expande entre municipios confirmando una fusión que puede ser rechazada por razones absurdas (rivalidades o localismos exacerbados, excesivo peso de las tradiciones y de los límites históricos...). Así que por unas u otras razones son muy frecuentes en Cataluña, y en toda España, las disfuncionalidades y los dualismos en la prestación de servicios.

Pero volviendo a los contenidos del libro, su organización argumental plantea dos objetivos que se ensamblan a la perfección, a pesar de los riesgos presentes siempre en un marco interdisciplinario como el que aquí se marida entre un jurista y un geógrafo. Tales objetivos son, como cabe suponer, el análisis en primer lugar de la normativa que a lo largo de dos siglos se fue sucediendo para delimitar y organizar los términos municipales; y, en segundo lugar, la concreción de las va-

---

\* BURGUEÑO, Jesús y LASSO DE LA VEGA, Ferran: *Història del mapa municipal de Catalunya*. Generalitat de Catalunya, Barcelona, 2001, 192 págs. BURGUEÑO, Jesús: *Història de la divisió comarcal*. Rafael Dalmau, ed., Barcelona, 2003, 210 págs.

riaciones en la líneas divisorias intermunicipales o, dicho de otra forma, las mutaciones de la configuración del mapa municipal de Cataluña. Por tanto, la tarea a desarrollar exigía la conexión permanente entre la vertiente jurídica y la geográfica sin yuxtaposiciones ni tramas lógicas paralelas: un solo argumento con una trabazón histórica que por mor de la mayor claridad del análisis se sigue sin concesiones y operando siempre en intervalos temporales cortos. Las referencias espaciales, con idéntico afán clarificador, son siempre las mismas: España como escenario general de los cambios normativos (el significado, por ejemplo, de la Constitución de 1812 en la alteración de modelo de mapa municipal) y Cataluña como ejemplo concreto de las variaciones introducidas en las líneas intermunicipales.

Para Cataluña, como parece que también ocurrió en toda España, los autores señalan dos períodos especialmente dinámicos en la reorganización del mapa municipal, impulsada por el Estado. Dos etapas de notables éxitos en la lucha contemporánea continua contra los pequeños municipios animada por la creencia de que ello era sinónimo de racionalizar y modernizar la administración local.

La primera, a mediados del siglo XIX, fue una consecuencia de la Ley de ayuntamientos de 1845, que pretendía una «intervención general» para evitar disfuncionalidades heredadas del Antiguo Régimen, como las causadas en los municipios por límites desfasados y notables irregularidades (especialmente notoria la sobreabundancia de enclaves). La reforma que redujo de manera considerable el número de municipios de Cataluña, fue llevada a cabo por los liberales moderados, según el modelo y aspiraciones que se venían planteando desde las Cortes de Cádiz por el bando liberal. Pero la organización se quedó corta no sólo por la aceptación de segregaciones que dieron lugar a nuevos municipios, sino sobre todo porque muchos de los proyectos no se llevaron a cabo.

La segunda correspondió a la intervención franquista de los años sesenta del siglo pasado, aunque Cataluña no fue el territorio más afectado. Además la actuación resultó muy desigual introduciendo, por insuficiencia de criterios administrativos, el agravio comparativo entre pequeños municipios que fueron los verdaderamente intervenidos: unos desaparecen, otros similares se mantienen. Además, se admitieron muchas desigualdades por provincias.

Con todo, estas dos intervenciones redujeron, como se ha adelantado, a la mitad el número de municipios

catalanes con respecto a los existentes en el Antiguo Régimen.

Como testimonio de esas actuaciones, según señalan los autores, están los municipios actuales que cuentan con pluralidad de núcleos: la mayoría de ellos tienen un pasado en el que existieron varios que fueron desapareciendo por agregación.

Pero los autores no quieren cerrar su trabajo sin una última reflexión sobre el estado de la cuestión en Cataluña; porque, como indicábamos al comienzo, a ellos también les preocupa este asunto al no ser ajenos a la sociedad catalana ni estar al margen de la gestión de sus instituciones. En su opinión la fragmentación del mapa municipal catalán es aún excesiva y aprecian la posibilidad, conforme a la nueva Ley municipal de régimen local, de que siga menguando el número de municipios en la Comunidad Autónoma, aunque la vía parece ser excesivamente estrecha: serían fusiones o uniones voluntarias entre ayuntamientos.

Así pues, el libro como síntesis muy elaborada de una investigación que se intuye mucho mayor, se puede considerar excelente. Ese carácter sintético, más difícil de conseguir sin duda en un trabajo de colaboración entre profesionales de formación diversa, que han de armonizar sus indagaciones, se acentúa aún más por la inserción de una cartografía precisa y clara que permite la visualización de las fases de la evolución del mapa municipal catalán en los dos últimos siglos y sus resultados por provincias.

En cuanto al libro sobre la división comarcal, se introducen algunos cambios metodológicos. Así el tiempo se alarga, se aspira a un análisis exhaustivo y se abandona la colaboración interdisciplinaria: la obra es un trabajo personal del geógrafo Jesús Burgueño. No obstante, la particularidad más notable de esta obra es la introducción de las aportaciones personales de un selecto elenco de políticos, economistas, geógrafos, juristas, historiadores y hasta naturalistas en la contribución a la comarcalización de Cataluña, así como una presentación de cada una de las comarcas en un amplio capítulo final. Por lo demás, la línea argumental con un soporte histórico muy sólido es idéntica a la empleada para la evolución del mapa municipal, lo que pone de manifiesto la honda responsabilidad de Burgueño en el trabajo precedente.

Pero la gran relevancia de esta publicación, que se puede considerar complementaria de la anterior, no se deriva tan solo del hecho de que las comarcas puedan suplir las carencias y disfuncionalidades de los munici-

pios, con lo que asumen un papel de primera magnitud tanto en la organización territorial como en la corrección de desequilibrios que se derivarían del solo ejercicio de la política municipal; la relevancia a la que nos referimos es consecuencia de la trascendencia política de la propuesta comarcal en Cataluña, muchas veces planteada como uno de los «hechos diferenciales» dentro del Estado. De esta manera, si la cuestión municipal ha venido siendo una de las preocupaciones políticas más destacadas de la sociedad contemporánea catalana, la comarcalización con su organización político-administrativa (los consejos comarcales) acaparó la reforma de la esfera local, en las etapas de apogeo nacionalista, constituyéndose en el pilar básico de la Administración de la Comunidad Autónoma y en la forma diferenciadora de mayor alcance bajo el punto de vista territorial.

Como se ha dicho, el análisis sigue una secuencia histórica, muy bien delimitada, que arranca del siglo XVI con la primera lista de comarcas, el primer mapa de Cataluña y las 27 comarcas de Pere Gil, teólogo y profesor de la Universidad de Barcelona, que se basó en la división tradicional y popular para la confección de una propuesta geográfica de excepcional influencia para el mapa comarcal de Cataluña, en cuya configuración definitiva, siguiendo a Burgueño, fueron determinantes los planteamientos catalanistas de los siglos XIX y XX.

En efecto, fue en el siglo XIX, con la *Renaixença*, cuando la comarcalización adquiere protagonismo en el programa político del catalanismo frente a la propuesta estatal de dividir España en provincias. A fines de la centuria, con las Bases de Manresa, aprobadas por la asamblea general de la Unión Catalanista celebrada en el ayuntamiento de esa población, adquiere carta de naturaleza la reivindicación política de las comarcas (un total de 40 en las Bases), con la influencia de personalidades como Doménech i Montaner y Prat de la Riba. Finalmente, en 1897 quedaron delimitadas con precisión las comarcas, según obra del geólogo Font i Sagué, a partir de un mapa francés publicado cuatro años antes.

Con el advenimiento de la Segunda República y el avance del autogobierno catalán es lógico que se retome la cuestión comarcal como uno de los pilares programáticos de la Generalitat. Ya en 1931 se creó una Ponencia para la división territorial constituida por personalidades como Pau Vila, Josep Iglésies y Antoni Rovira; de sus trabajos nace una nueva comarcalización de 38 unidades inspirada más en los partidos judiciales decimonónicos que en la tradición popular, comarcalización que se im-

planta como «división territorial» en 1936 sin un suficiente debate parlamentario y social, y con algunas discrepancias importantes. La guerra civil, y su desenlace final, dan al traste con un ensayo de administración pública que comenzaba a trabarse en comarcas y veguerías.

La reinstauración de la división comarcal es una tarea de las instituciones catalanas tras la restauración de la democracia y la consulta municipal de 1987, una vez aprobadas las leyes de organización territorial (LOT). Teniendo como referencia la división comarcal republicana, altamente aceptada por las diferentes fuerzas políticas catalanas, la coalición gobernante se inclina por una leve reforma de aquella, introduciendo tan solo tres nuevas comarcas. No obstante, la oposición fundamentalmente de izquierdas, discute la validez de una propuesta que invalida el área metropolitana de Barcelona y que pone en peligro las diputaciones provinciales para transferir la mayor parte de sus competencias a una Generalitat ávida de restar poder a las instituciones mencionadas, controladas mayoritariamente por los partidos opositores. Algunas críticas, de honda influencia, han sido planteadas al margen del debate político, como las argumentadas por el geógrafo Lluís Casassas Simó, a quien interesa mucho más una reforma en profundidad de los municipios (representantes de la genuina administración local) que han de contar con los recursos suficientes y la población idónea (más de 5.000 residentes) para un ejercicio solvente de sus funciones.

En estos últimos años, abandonadas las proposiciones legales de 1987 que permitían crear una sola provincia con el nombre de Cataluña y la instauración de «regiones» mediante agrupación de comarcas (veguerías), la Generalitat propuso la constitución de una Comisión de expertos (la ya aludida, consensuada por todos los grupos parlamentarios y presidida por Roca Junyent) a fin de revisar el modelo territorial de la Comunidad Autónoma en lo tocante tanto al mapa municipal como al comarcal, y proponer los cambios que se considerasen oportunos del marco legal de 1987 (LOT). Su *Informe sobre la revisión del modelo de organización territorial de Cataluña* fue concluido en 2001. Pero el asunto ha quedado de nuevo pendiente.

El debate territorial, por lo tanto, está abierto. El autor, que como ya se ha dicho, formó parte de la Comisión de expertos, no elude compromisos y se inclina por una propuesta de integración de los tres grandes modelos planteados para la división en comarcas de Cataluña: la tradicional de base popular, la decimonónica de corte funcional inspirada en los partidos judicia-

les y la defendida por Lluís Casassas (la *rodalia*) de reforma municipal.

Al margen del objetivo principal del libro, cual es la evolución y el análisis del mapa comarcal de Cataluña, se aprecian dos grandes valores añadidos: la cartografía que va mostrando la radiografía del cuerpo comarcal catalán para cada etapa, y la biografía de las personalidades de mayor contribución a la organización territorial de Cataluña, que se introducen en cada capítulo.

En definitiva, tanto el *Mapa municipal* como la *Divisió comarcal* son dos obras absolutamente necesarias para entender la actual organización territorial de Cataluña que, aún estando sometida a debate, pudiera resultar paradigmática para actuaciones similares, mucho más retrasadas, en otras comunidades autónomas. Y también para observar que las fuerzas de la transformación fueron diferentes, según la escala, y desacompañadas: el Estado propició la reforma municipal, mientras la Generalitat orientó su política territorial al impulso de las comarcas como «hecho diferencial» del nacionalismo catalán, siguiendo ciclos alternativos.— ALADINO FERNÁNDEZ GARCÍA

### *Geografía de Andalucía\**

El territorio andaluz, indiscutiblemente genuino dentro de España, con abundantes y perceptibles contrastes de orden físico y humano, carecía de un análisis geográfico riguroso, coherente y asequible. No había un manual que ofreciera una síntesis completa, actualizada y homogénea de nuestra geografía a pesar de que el público especializado, el alumnado universitario y el profesorado de los diferentes niveles de la enseñanza demandaba su existencia. Había un vacío que no pasaba desapercibido casi para nadie, sobre todo, después de las transformaciones que se han producido en Andalucía en las últimas décadas. Era una ausencia reconocida a pesar del gran número de publicaciones que, desde las diferentes adscripciones, han pretendido captar los múltiples reflejos de la compleja realidad andaluza.

Andalucía, hasta ahora, no había sido objeto de un análisis individualizado y homogéneo de carácter geográfico, sino que compartía protagonismo con otros espacios y con otras disciplinas. En unos casos, su estudio

formaba parte de los capítulos correspondientes a la Geografía de España y en otros casos participaba, con disciplinas muy dispares, del interés divulgativo de las enciclopedias. Es cierto que no resulta fácil excusar esta ausencia porque desde la Geografía se ofrece siempre una propuesta sintética de la realidad y un planteamiento global e integrador de las estrategias que facilitan la comprensión de los problemas. Y hay que decir que en Andalucía siguen abundando los problemas y también continúan persistiendo las visiones tópicas y deformadoras de la realidad, aunque es verdad que éstas últimas se prodigan bastante más fuera que dentro del ámbito regional.

Hay dos aportaciones iniciales y plausibles que no deben pasar inadvertidas. En primer lugar, esta publicación presenta una visión de conjunto y homogénea, que no uniforme, de Andalucía y facilita la comprensión de un territorio diverso, denso, fuertemente transformado y entreverado por dinámicas espaciales de intenso vigor. En segundo lugar, ofrece una visión actual de los diferentes temas tratados sin olvidar que bastantes de esas innovaciones aún se amalgaman con manifestaciones ancladas en el pasado.

En los autores de este trabajo priman las diferencias de naturaleza y condición, que son circunstancias habituales en cualquier obra colectiva, pero entre ellos existe una coincidencia fundamental: todos son reconocidos especialistas. No hay ninguna excepción y todos están precedidos por cualificadas publicaciones sobre los diferentes temas que cada uno ha tratado. Han prevalecido los criterios científicos, una afirmación que aunque parece obvia, no siempre se puede extrapolar a todos los trabajos en los que, como en éste, participan casi treinta autores. Un logro, que en nuestra opinión, corresponde, en exclusiva, al coordinador Antonio López Ontiveros y que, sin duda, merecerá el reconocimiento de los lectores. Han sido cuatro años de dedicación los que respaldan este trabajo que se suma a la dilatada trayectoria profesional de este eminente geógrafo andaluz.

Esta Geografía de Andalucía que reseñamos consta de cinco grandes bloques temáticos que se han estructurado con un esquema cerrado, ya que el principio y el final forman parte de un bucle argumental continuo y complementario. Se parte del análisis de la personalidad geográfica de Andalucía y se muestra la ausencia de fundamento de muchas de las imágenes más tópicas, se sigue con el estudio detallado de los principales rasgos físicos y humanos, y finaliza con los contrastes y problemas de una realidad tan diversa como compleja. Se

\* LÓPEZ ONTIVEROS, A. (Coord.): *Geografía de Andalucía*. Ed. Ariel S.A., Barcelona, 2003, 892 págs.