

LLUIS CASASSAS I SIMO

**UNOS NUEVOS ENFOQUES
PARA LA DIVISION TERRITORIAL**

SEPARATA

**EUSKO- IKASKUNTZA
SOCIEDAD DE ESTUDIOS
VASCOS**



Donación de la
SOCIEDAD DE ESTUDIOS VASCOS
EUSKO IKASKUNTZAren
ernaitza

UNOS NUEVOS ENFOQUES PARA LA DIVISION TERRITORIAL

Dr. LLUÍS CASASSAS SIMÓ

1. En esta intervención se intentará resumir las conclusiones de la investigación que, por encargo de la Fundació Jaume Bofill, de Barcelona, se ha llevado a cabo, en estos últimos años, acerca de las nuevas bases necesarias, teóricas y prácticas, para efectuar una división territorial de Catalunya adaptada a las circunstancias actuales (1).

Con dicha investigación se ha tomado parte en la discusión sobre la división territorial de Catalunya, que ya hace tiempo que dura, puesto que ha estado siempre presente en el pensamiento geográfico, municipalista y administrativista, de los autores catalanes. Hoy, esta discusión consiste en determinar si las treinta y ocho comarcas y las nueve regiones o *vegueries* definidas por la Ponencia y aprobadas por la Generalitat en los años 1932/1936, en estos momentos, son todavía las unidades territoriales más adecuadas para la nueva administración catalana, tanto la local como la periférica de la Generalitat, y si sirven como armazón en el que asentar la estructura administrativa de Catalunya.

2. No es necesario insistir en la antigüedad de la preocupación de los autores catalanes acerca de los problemas de la división territorial de Catalunya y acerca del concepto, del número y del contenido de las comarcas.

Sólo conviene recordar algunos nombres sobresalientes: Pere Gil, en su *Historia natural de Catalunya* (1600), Onofre Menescal, en su *Sermó, vulgarment anomenat...* (1602), Andreu Bosch, en su *Títols d'honor de Catalunya, Rosselló i Cerdanya* (1628), dan prueba de una larga tradición.

Conviene recordar que, en 1833, Catalunya fue dividida en 4 provincias —entidades nuevas y sin ninguna tradición ni arraigo popular— teniendo en cuenta, para hacerlo, puras razones de tipo político-administrativo al servicio de un Estado de fuerte concepción centralista. Un año después, Catalunya fue dividida en 32 partidos judiciales (más tarde se elevó la cifra a 35) que, tanto por su extensión como por su relación más estrecha con los problemas del territorio y de sus habitantes, se acercaron mucho más al concepto tradicional y popular de comarca, siendo, casi siempre la cabeza del partido judicial un centro comarcal claro y la sede de un mercado semanal importante.

(1) Los resultados de la investigación han sido publicados recientemente: CASASSAS, Ll. y CLUSA, J.: *L'organització territorial de Catalunya*, Fundació Jaume Bofill «Temes Bàsics», n.º 5, Barcelona, 1980. 326 pàgs.

Desde un principio, en Catalunya, fue vivo el sentimiento antiprovincial oponiendo al concepto artificial de las provincias el concepto de las comarcas, entendidas como unas demarcaciones naturales. Cabe añadir que al arraigo de este sentimiento contribuyó el renacimiento literario y el renacimiento económico, de los que salió el catalanismo político como fuerza dirigente de la sociedad catalana. Uno de sus postulados era suprimir las provincias, recomponer la unidad catalana y establecer que las futuras demarcaciones político-administrativas de Catalunya tenían que ser las comarcas.

3. A partir de mediados del siglo XIX aparece un conjunto de autores que discuten acerca de las comarcas desde distintos puntos de vista, unas veces considerándolas unidades políticas, vaciándolas, otras, de toda finalidad administrativa, o, en fin, adaptándolas a determinadas necesidades muy concretas (organización social agraria, determinación de zonas botánicas, etc.).

Pero, fijando la atención en las de clara intencionalidad política-administrativa, se pueden señalar las que constaban en las Bases de Manresa (1892), verdadera piedra fundacional del catalanismo político; las propuestas por Esteve Sunyol, en el Ateneo Barcelonés (1897); las que constan en la *Constitución provisional de la República Catalana*, aprobada en la «Asamblea Constituyente del Separatismo Catalán» (La Habana, 1928); las que Pau Vila propuso en su conferencia de la Casa del Vallés, en Barcelona (1930), que constan en el libro *El problema comarcal de Catalunya. Una división de Catalunya en comarcas*.

4. Las obras citadas pueden considerarse como los antecedentes inmediatos de los trabajos efectuados por encargo de la Generalitat republicana. Esta creó, por Decreto de octubre de 1931, una «Ponencia para el Estudio de la Estructuración Comarcal de Catalunya», ponencia que, más adelante, tomó el nombre de «Ponencia para la División Territorial de Catalunya», por el que es conocida.

En esta Ponencia, presidida por el Conseller de Cultura, figuraban personas que se habían distinguido por su dedicación a los estudios comarcales: Pau Vila, Josep Iglésies, Antoni Rovira i Virgili, Miquel Santaló, Pere Blasi, Felip Solé...

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

- conveniencia de establecer el número más pequeño posible de demarcaciones a efectos de economía en el gobierno;
- conveniencia de que se pudiese ir y volver en un día desde cada pueblo de una demarcación a su capitalidad. (Se estaba, todavía, en plena economía del carro);
- procurar que las demarcaciones tuviesen un cierto equilibrio en cuanto al número de habitantes, o que la extensión compensase las diferencias.
- procurar reducir al mínimo los trastornos que la nueva división pudiese ocasionar a los centros de unidades territoriales vigentes.

La Ponencia, sin condicionantes impuestos por el Gobierno o establecidos en leyes especiales (el Estatut todavía no había sido aprobado), actuó en completa

y total libertad. Estudió las obras antiguas, las zonas de mercado, el posible arraigo de los partidos judiciales, el valor de las vías de comunicación y las variantes territoriales del derecho particular catalán.

En noviembre de 1931, la Ponencia dirigió a todos los Ayuntamientos de Catalunya la siguiente encuesta:

- ¿A qué comarca pensáis que pertenece vuestro pueblo?
- ¿A qué lugar vais principalmente a mercado?
- ¿Vais también a otro mercado?

5. Los resultados de los trabajos de la Ponencia fueron utilizados para elaborar dos mapas. En uno de ellos, constaban las comarcas con la localización declarada por los municipios. En otro, los mercados con la concurrencia de cada pueblo según las declaraciones de los Ayuntamientos.

Es importante señalar un hecho: de acuerdo con lo declarado, aparecían ciento dieciocho comarcas, división muy cercana a las realidades humanas de Catalunya, y ochenta y siete áreas de mercado. La Ponencia consideró desorientadores y excesivos los resultados, y perguenó, en abril de 1932, un anteproyecto en el que figuraban veintiocho demarcaciones. Hubo problemas de delimitación, cuestiones de segregación y de agregación, diferencias de apreciación, etc. y, como resultado, se elaboró el proyecto definitivo que, después de ser compulsado y discutido, se modificó, aprobándose definitivamente el día 12 de octubre del año 1932: Catalunya aparecía dividida en treinta y ocho comarcas, agrupadas en nueve regiones o *vegueries* (2).

Esta división no fue promulgada hasta el 27 de agosto de 1936 por Decreto de la Conselleria d'Economia de la Generalitat y, después, por la Presidencia, según Decreto de 23 de diciembre de 1936.

6. Conviene recordar lo dicho en el punto anterior: de las respuestas de los Ayuntamientos se obtuvieron 118 comarcas populares y 87 áreas de mercado. La confusión conceptual que existía entre administración local y administración periférica de la Generalitat llevó al abandono de estas cifras y su reducción a treinta y ocho demarcaciones comarcales, así como también llevó a los ponentes a proponer la agrupación de las demarcaciones en pocas supracomarcas, abandonando una organización del territorio en entidades de extensión más reducida que hubiesen podido ser los ámbitos significativos de la administración local catalana, sobre los que cabe preguntarse si todavía conservan su poder aglutinador y si las condiciones sociales actuales no han reforzado el papel que siempre habían jugado y que la Ponencia abandonó.

(2) GENERALITAT DE CATALUNYA: *Divisió Territorial. Estudis i Projectes. Nomenclàtor de Municipis* (2 vols.), Barcelona, 1933. El vol. I, 370 pàgs. El vol. II, de mapas.

GENERALITAT DE CATALUNYA: *La Divisió Territorial de Catalunya*, Conselleria d'Economia, Barcelona, 1937. (De este libro existe edición facsímil, por Seix Barral y Congrés de Cultura Catalana, Barcelona, 1977).

Evidentemente, después de un primer análisis, parece que estos ámbitos menores han salido reforzados por las transformaciones acaecidas en Catalunya de 1932/1936 hacia acá tanto en la distribución de la población y en la actividad económica, como en los nuevos asentamientos urbanos y en la aparición del nuevo concepto de sistema urbano.

Entre estas modificaciones son notables, también, el fomento de los desequilibrios entre las comarcas, como consecuencia del modelo de crecimiento impuesto a Catalunya, con el resultado del aumento del peso demográfico de los sectores situados alrededor de Barcelona, y de la desertización paralela de la mitad occidental y meridional de Catalunya (3); el incremento del uso de medios motorizados de transporte, con la generalización de medios privados; las modificaciones experimentadas por los mercados agrícolas; la extensión de la industria a grandes sectores del territorio catalán; la prestación de muchos servicios depasando los estrictos límites comarcales...

7. El análisis de todos estos hechos obliga a pensar en la necesidad de revisar los resultados obtenidos por la Ponencia y los fundamentos de su teoría para adecuarlos a la realidad tan cambiada. Pero, frente a este hecho, las opiniones de los diferentes autores que se han dedicado al tema son muy diversas (4).

Solé Sabarís, en su intervención de la Seu d'Urgell (5), recordó la intención administrativa de los trabajos de la Ponencia, y pidió que se tuviese en cuenta que una división territorial es, ante todo, un hecho humano, dinámico y variable en el tiempo y no una creación de la naturaleza. Y terminaba diciendo que «una adecuada división regional tiene que basarse en el tipo de servicios económicos, culturales, sanitarios, etc. que se deban atribuir a cada unidad».

Manuel Ribas Piera, Enric Lluch, M. Solá Morales, H. Estalella, R. Ascón, A. Serratos, L. Lliset, E. Argullol, J.M. Vilaseca, son autores que, entre otros muchos, han tratado últimamente de resolver el citado problema de la adecuación de los trabajos de la Ponencia a la realidad.

La diversidad de criterios en relación a este punto quiere decir que no existe una idea clara al respecto, manteniéndose, sin embargo, intacto el respeto por la obra de la Ponencia, obra que ha sido mantenida históricamente en los últimos decenios.

8. En este momento conviene plantearse la cuestión, y conviene saber cuáles son los órganos y las divisiones territoriales idóneas para la mejora de la administración local, que es el escalón político más cercano al ciudadano. Este es, desde

(3) CANTALLOPS, Ll.: *Incidència dels nous fets urbans i territorials en la Divisió comarcal del 1936*, Congrés de Cultura Catalana, àmbit VIII, la Seu d'Urgell, novembre 1976.

CASASSAS, Ll.: *Barcelona i l'espai català*, Curial edicions catalanes, Barcelona 1977, 324 pàgs.

(4) CLUSA, J.: «Algunes de les causes dels desequilibris territorials a Catalunya», *Taula de canvi*, número 6, 1977, pàgs. 148 a 155.

(5) SOLÉ SABARÍS, Ll.: *Problemes de la futura divisió territorial de Catalunya*, Congrés de Cultura Catalana, àmbit VIII, la Seu d'Urgell, novembre 1976.

luego, un problema de interés político muy grande, porque, cada vez más, las entidades locales piden una autonomía más amplia y recursos suficientes.

Por tanto, no se trata solamente de trazar unas líneas sobre un mapa, sino que es necesario, además, proponer las bases de una nueva Ley de Régimen Local de Catalunya, ya que se deben proponer los «escalones» o niveles de administración local en todos sus posibles grados, así como las «competencias» de cada escalón. La reorganización de la administración local tiene que proponer, también, el sistema fiscal, las determinaciones acerca de la función pública, el sistema de elección y las relaciones entre administración local y Generalitat, a pesar de que éstos últimos sean aspectos de menor contenido territorial.

9. Un punto importante que también obliga a plantear la cuestión en términos distintos a los de la Ponencia es el hecho de que tanto la Constitución española como el Estatut de Catalunya conceden a la administración local y a la Generalitat competencias concretas y funciones públicas. Además hay que tener en cuenta la realidad municipal de más de 900 unidades, la existencia de las provincias como órganos de la administración del Estado y la de las Diputaciones como órganos de administración, o segundo escalón de administración local. (Hay que recordar que la Ponencia se encontró con la *no* existencia de provincias y Diputaciones).

Todo ello hace que todavía tenga que recibir respuesta la pregunta que se formulaba la Ponencia sobre el tipo de «contenidos» para los que tenían que servir los «continentes» que se iban a delimitar. El trabajo actual quiere ser la síntesis dialéctica del problema planteado y hasta ahora no resuelto de la relación entre continentes y contenidos.

10. Se ha procurado satisfacer unos principios que parecen de aceptación general: criterios de eficacia política (acercamiento de las decisiones a los ciudadanos e incremento de la capacidad de los Ayuntamientos para ser interlocutores de la Generalitat frente a la proliferación de instancias municipales) y criterios de eficacia técnico-administrativa (todo lo que se pueda resolver en un escalón no se resuelva en otro superior, con lo que se consigue ahorro de gastos y reducción del coste de la administración local...).

Este planteamiento ha obligado a efectuar la investigación en dos direcciones, una técnica y otra política. La primera había de permitir la identificación más acertada posible de las entidades territoriales significativas, la determinación de sus límites y de las competencias que les puedan ser concedidas. La segunda, que se ha mantenido constantemente como telón de fondo, relativa a la atribución de competencias, al control y a la participación en el poder y al fortalecimiento de la base política de la sociedad y de la organización político-administrativa de Catalunya.

11. Tal como por desgracia muchas veces se ha hecho, se hubiera podido formular una propuesta sin efectuar un análisis profundo de la cuestión. Pero, en este caso, se ha llegado al resultado final después de seguir una línea metodológica

clara (6) que ya había sido objeto de una investigación previa y que había podido ser compulsada durante la ejecución de trabajos paralelos y aplicados (7).

Además, se han utilizado los mismos métodos, empleados en Europa, para llegar a las más responsables propuestas y reformas de la administración local. Se han analizado con detalle las propuestas de reforma de Bélgica, Italia, Dinamarca, Francia y Reino Unido. En algunos casos, estos estudios habían sido objeto de trabajos previos (8).

En el planteamiento de la investigación se han tenido en cuenta tres grupos de consideraciones, cuyas conclusiones se influyen mutuamente: consideraciones relativas a los problemas actuales de la administración local en Catalunya, especialmente los que tienen su causa en la división municipal vigente; consideraciones referentes a los requerimientos territoriales, funcionales y tecnológicos de los servicios públicos; y consideraciones dimanantes de la realidad humana y territorial de Catalunya.

Se ha recogido información utilizando, incluso, fuentes hasta ahora descuidadas, y se han aplicado técnicas de análisis que pudiesen ayudar a entender mejor la realidad territorial y administrativa actual de Catalunya, a fin de que la propuesta se adaptase y cumpliera mejor los principios generales antes dichos y fueran tratados, mejor que hasta ahora, los problemas de la administración local catalana y de la administración periférica de la Generalitat, tanto funcionalmente como territorialmente (9).

El método seguido se puede considerar metodológicamente coherente, porque toma en consideración todos los aspectos que configuran el problema; y políticamente aceptable, porque responde a unos principios políticos claros, porque permite una discusión con muchos elementos de juicio, y, además, porque sigue el enfoque actual interdisciplinar de las ciencias sociales.

12. Hay que señalar, también, que se dirigió una encuesta a varios Ayuntamientos catalanes, que se efectuaron visitas a localidades y a áreas conflictivas en las que se tomó contacto con varias instituciones y personas significativas, que se entrevistaron funcionarios, estudiosos y gente interesada en todas estas cuestiones... Todo ello permitió constatar y cuantificar los actuales problemas de la administración local catalana. De estos problemas, los principales son:

- pequeñez excesiva de la mayoría de los municipios actuales;
- necesidad de colaboración supramunicipal;

(6) CARRERAS, C., CASASSAS, Ll., CLUSA, J., RUEDA, I.: *Bases teòriques i pràctiques per a la Divisió Territorial de Catalunya*, Fundació J. Bofill, Barcelona 1977.

(7) CASASSAS, Ll. i CLUSA, J.: *L'organització territorial i administrativa de Barcelona*, Ajuntament de Barcelona, Àrea de Descentralització i Participació Ciutadana, Barcelona 1980, 292 pàgs. (Hay traducción al castellano).

(8) CLUSA, J.: «Notas sobre la administración local en el Reino Unido», en *CEUMT*, n.º 4, 1978, pàgs. 11-17.

(9) Ver un análisis de los principios básicos en: CLUSA, J. y SERRATOSA, A.: «Per una Generalitat descentralitzada», en *CEUMT*, n.º 5, 1978, pàgs. 48-62.

- desigualdad fiscal generada por la localización de la actividad económica;
- insuficiencia de recursos;
- insuficiente autonomía;
- pequeñez del potencial demográfico necesario para garantizar un aparato técnico-administrativo;
- dificultades y coste excesivo de la puesta en marcha de unos segundos escalones, lo que se puede evitar si se traspasan las competencias de las actuales Diputaciones a instancias superiores o inferiores según su condición;
- miedo al centralismo de las ciudades grandes, generador de tendencias centrífugas;
- cambio del sentido popular y tradicional de comarca como consecuencia del fortalecimiento de los movimientos de residencia-trabajo, de la aparición de los servicios para el ocio, de nuevos centros de compra, de una nueva jerarquía de centros intracomarcales, de un nuevo sentido en las transacciones... (10);
- presencia dominante del fenómeno metropolitano con el consiguiente fortalecimiento del área de Barcelona y la incipiente aparición de nuevas áreas en distintos lugares de Catalunya en los que se inician los clásicos aspectos de la metropolineidad, especialmente en el área de Tarragona-Reus y, más recientemente, en la de Girona-Costa Brava;
- existencia de fuertes tendencias centrípetas, como consecuencia del engrandecimiento urbano, y su corolario, la aparición de fuertes tendencias descentralizadoras que quieren contrarrestarlo (11).

13. El análisis de los requerimientos territoriales de las principales funciones centrales y locales llevó a constatar:

- la existencia de una relación entre la base demográfica, la realidad territorial y la accesibilidad a los servicios públicos;
- la existencia de unos umbrales a partir de los cuales hay un cambio cualitativo en el ejercicio de las competencias públicas;
- la necesidad de que, si se desea lograr la eficacia de la gestión pública y del gobierno local, éstos se adapten a los ámbitos donde se producen los problemas territoriales, y, también, a los ámbitos territoriales de vida colectiva, no basándolos, sólo, en la base demográfica de la entidad local;
- la existencia de incrementos significativos de funciones, como consecuencia del aumento de la base demográfica y la mejora en la organización ad-

(10) CASASSAS, Ll.: *Fires i mercats a Catalunya*, Edicions 62, Barcelona, 1978, 282 pàgs.

(11) CLUSA, J., CASASSAS, Ll., GABARRÓ, A.: *Estudi sobre alternatives d'organització municipal. El cas de Salt i Sarrià a Girona*, Ajuntament de Girona, 1982, 123 pàgs.

ministrativa, entre los 10.000 y los 25.000 residentes y más allá de los cien mil y los doscientos cincuenta mil. Y que entre diez mil y veinticinco mil residentes se pueden dar con eficacia la mayoría de las funciones públicas locales;

- la ampliación del sector metropolitano en el que muchos servicios privados ya se han organizado en el ámbito de la antigua Area Metropolitana de Barcelona;
- la aparición de dificultades de gestión más allá de los quinientos mil residentes;
- la realidad de que, para la administración periférica de la mayor parte de las competencias centrales, en Catalunya, dada su realidad actual, son adecuadas de cuatro a seis unidades territoriales.

14. Una vez llegado a este punto, el análisis llevó a determinar de qué forma la comunidad y la población catalana se organiza actualmente y cómo funciona territorialmente, y llevó, además, a conocer cuáles han sido los cambios acaecidos en Catalunya a partir de los años treinta.

La mayor parte de estos cambios tuvieron lugar después de la guerra civil con una clara repercusión sobre el territorio: movimientos migratorios masivos tanto interiores como procedentes de fuera de Catalunya; nuevo reparto de las actividades comerciales y financieras (redes de mayoristas, establecimiento de sucursales bancarias y de seguros...); nuevo sentido del crédito y del ahorro; nueva distribución de las inversiones; traslado de establecimientos industriales a sectores del país no congestionados; construcción de una red de autopistas y mejora de las infraestructuras del transporte; uso generalizado del teléfono, que ha comportado una reducción del volumen de los desplazamientos; aumento general del nivel de vida y de la movilidad, etc.

15. Muchas veces, estos cambios que acaban de citarse han provocado el vaciamiento demográfico de algunas capitales comarcales, que han perdido sus funciones de capitalidad, que, muchas veces, han pasado a los viejos centros naturales de relación y de coordinación social. Algunos de estos centros han arraigado en el país llegando a ser capitales de pequeños contornos (*rodalia*, en catalán) que se han convertido en ámbitos significativos de relación de base diaria y que, algunas veces, han adquirido la forma de sistemas urbanos, cuando en ellos predomina un centro urbano significativo. En el caso contrario, se les puede denominar «campos urbanizados». Algunos ejemplos de estos últimos pueden ser Agramunt, Mollerussa, Bellver, Sta. Coloma de Queralt, Ulldecona, Torelló, Blanes, etc.

Correlativamente, se ha comprobado la existencia de las cuatro o cinco ciudades más importantes tanto por su potencia demográfica, como por el hecho de ser sede de los servicios de nivel más alto: ciudades ubicadas fuera del sector metropolitano central. Cada día se acentúa el papel director del territorio catalán de Barcelona, Lleida, Tarragona-Reus, Girona y Manresa. En el resto de Catalunya aparecen dos o tres ciudades de jerarquía intermedia entre las capitalidades de en-

torno y las grandes cinco ciudades catalanas citadas. Este es el papel de Figueres y de Tortosa y, tal vez, de Igualada, las cuales, para determinados servicios, han organizado extensos espacios supramunicipales que aparecen como verdaderas comarcas en el sentido descrito por la Ponencia del 32. Ahora bien, en el resto de Catalunya, los cambios han destruido la pirámide tradicional urbana, que había sido reflejo de una jerarquización bien simple: municipio, centro de *rodalia*, capital de comarca, capital de región (*vegueria*), capital metropolitana. No hay duda de que, desde hace unos años, esta forma tradicional ha cambiado, comprobándose que muchos municipios y muchas capitales de *rodalia* y de *comarca* sufren una regresión creciente de su función organizadora, a la par que aumenta la concentración de dichas funciones en las grandes ciudades.

Otro hecho comprobado durante la investigación ha sido la existencia de unos espacios concretos en los que se encuentran la mayoría de los servicios propios de la vida urbana, pero donde no existe ningún centro dirigente, por lo que constituyen una suerte de ciudades discontinuas en las que alternan los espacios edificados y las áreas agrícolas o rurales.

16. El resultado del análisis territorial ha indicado que en Catalunya no existe una sola organización territorial, uniforme y homogénea, que cubra todo el territorio, sino diversos tipos de organización. Parece que los resultados obtenidos no se alejan demasiado de los que la Ponencia había alcanzado en sus primeros trabajos: las 119 comarcas populares y las 87 ciudades-mercado. La diferencia radica en que lo que en los años 30 eran relaciones de base periódica con un número de entidades demasiado elevado para la administración periférica de la Generalitat, ahora se han convertido en relaciones de base diaria o sistemas urbanos y metropolitanos.

Además, dichos números no están muy lejos del número que se ha demostrado eficaz para el enmarque territorial de las relaciones de base diaria: en Catalunya existen 107 estafetas de correo, 175 subcomarcas educativas, 130 sectores telefónicos, 150 archiprestazgos...

Como puede comprenderse, lo que en realidad se identificó como fin de la investigación, fue el conjunto de las ciudades reales, o sea de las verdaderas ciudades actuales de Catalunya.

17. Vistos todos los resultados y evaluadas las alternativas posibles, se llegó a proponer, para Catalunya, un único nivel o escalón de gobierno local autónomo, por debajo de la Generalitat, con 127 unidades que podrían recibir todas las competencias locales y algunas delegaciones de la Generalitat. Además se propusieron cinco unidades territoriales para la administración periférica de la Generalitat, las cuales sería conveniente que pudiesen coincidir con las del Estado Central.

Esta propuesta se completa con un segundo nivel o escalón local para la zona metropolitana de Barcelona (27 unidades locales) y, tal vez, para la zona de Tarragona-Reus (6 unidades locales).

Estas 127 unidades de administración local han sido denominadas *municipalías*, que es una palabra que, actualmente, no existe en la lengua catalana, pero

cuya formación permite pensar que se puede convertir en un vocablo real. Municipalía es el conjunto de núcleos de población (municipios) en el que se producen las relaciones humanas cotidianas.

Como puede comprenderse, al considerar su formación, no hay un solo tipo de municipalía, sino que la tipología existente comprende diversos tipos: sistemas urbanos claros, ámbitos sin centros claros, subsistemas metropolitanos...

18. Esta propuesta es un buen instrumento político que simplifica las decisiones de gobierno, que evita una retahilla de elecciones locales, que permite la descentralización municipal en los barrios o entidades de población, que crea unos interlocutores potentes y claros frente a la Generalitat y que confiere entidad política a los ámbitos de vida colectiva. Por tanto, es, también, un buen instrumento de planificación pública, ya que permite tomar fácilmente las decisiones de asignación de recursos que permitan acelerar la superación de los desequilibrios territoriales de Catalunya.

19. No se escapa que esta propuesta puede crear objeciones y recelos. Pero, tal como se dice en el libro donde se resume la investigación, la ordenación del espacio no es solamente un problema técnico, ni un puro ejercicio de práctica literaria, ni una académica investigación geográfica, sino que conlleva consecuencias políticas importantes, porque determina el tamaño, los límites y los contenidos de los entes territoriales. Es una decisión que, por tanto, no se puede dejar para efectuar prácticas voluntaristas ni para improvisaciones de aficionados. Sus consecuencias políticas son grandes, ya que si se creasen organismos menores con poder se limitarían considerablemente los ejercidos por los órganos centrales de la administración, y, al mismo tiempo, se devolvería al individuo la parte de libertad real que, si se hiciese de otro modo, quedaría submergida en entidades más grandes, resultado al que, al fin y al cabo, ha llegado la organización social moderna.

Por tanto, las agrupaciones municipales que se defienden no tendrían nada que ver con agrupaciones tecnocráticas, sino que responderían a unas realidades vivas, y evitarían la aparición de las tendencias centrífugas que, tantas veces, hacen estériles e inoperantes los proyectos administrativos de convivencia humana.

20. De acuerdo con todos los razonamientos expuestos, se puede pensar que la propuesta de las *municipalías* soluciona más problemas políticos y de gestión, y se adapta mejor al territorio que la propuesta de reinstaurar la División Territorial de 1932-1936, tanto para la administración local, como para la administración periférica.

Sin ningún género de dudas, esta propuesta es mejor que las propuestas de institucionalizar tres niveles de administración local, niveles que se ajustan mucho menos a la realidad territorial y a los requerimientos de las competencias públicas.

L'organització territorial de Catalunya de Lluís Casassas y Joaquim Clusa termina diciendo: «Entendemos que nuestra propuesta ofrece una respuesta completa a lo que hoy se conoce como la discusión de la División Territorial de Catalunya. En cualquier caso, nuestra propuesta la presentamos (...) con la intención de ayudar a mejorar la administración de la comunidad, y la sometemos, desde este momento, a la confrontación con otras propuestas que se presenten mejor fundamentadas».